This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

SE TAIRE
FAIRE

JN
125
.B44

BIBLIOTHÈQUE
D'HISTOIRE CONTEMPORAINE

LA

CONSTITUTION
ANGLAISE

PAR

W. BAGEHOT

TRADUIT DE L'ANGLAIS PAR M. GAUÉRIAC

PARIS
GERMER BAILLIÈRE, LIBRAIRE-ÉDITEUR
rue de l'École-de-Médecine, 17.

Londres
[illegible], 16, Hanover-square.

New-York
Baillière [illegible], 130, Broadway.

[illegible], 10

1869

LA

CONSTITUTION ANGLAISE

PARIS. — IMPRIMERIE DE E. MARTINET, RUE MIGNON, 2.

LA

CONSTITUTION

ANGLAISE

PAR

W. BAGEHOT

TRADUIT DE L'ANGLAIS PAR M. GAULHIAC

PARIS

GERMER BAILLIÈRE, LIBRAIRE-ÉDITEUR

rue de l'École-de-Médecine, 17.

Londres
Hipp. Baillière, 219, Regent street.

New-York
Baillière brothers, 440, Broadway.

MADRID, C. BAILLY-BAILLIÈRE, PLAZA DE TOPETE, 16.

1869

Vignaud Fish
6-23-32

JN
125
.B144

INTRODUCTION

Il n'entrait pas dans mes projets de donner une introduction aux études que j'ai publiées de 1865 à 1867 dans une revue anglaise, que j'ai réunies sous forme de volume, et qu'on a jugé utile de traduire en diverses langues. N'ayant pas la prétention d'indiquer aux étrangers ce qu'ils doivent mettre à profit, j'aurais laissé paraître sans préambule cette traduction française de mon livre sur la Constitution britannique, mais une circonstance particulière m'engage à placer ici quelques remarques.

Sous ce titre « *La France nouvelle* », M. Prévost-Paradol vient de donner au public un excellent ouvrage qui, entre autres choses, renferme l'analyse des institutions anglaises, et un grand nombre de comparaisons entre l'Angleterre et la France.

Spectacle étrange et plein d'enseignements! Chez nous une nouvelle école de penseurs se prend à regarder la Constitution britannique comme une vieillerie surannée. Les plus tolérants, parmi ces novateurs, accordent qu'elle a eu certains avantages; qu'elle peut bien avoir rendu quelques services à nos pères dans le passé; mais ils ajoutent qu'elle ne répond pas à nos besoins actuels. « Ce qui s'y ren- » contre, disent-ils, n'existe plus nulle part ailleurs;

» la France moderne a même des principes directe-
» ment opposés ; abandonnons ces curiosités histori-
» ques, et habillons nos institutions à la mode de
» France. »

Et pendant qu'on tient à peu près ce langage, voilà un jeune écrivain français, très-distingué, qui, dans un travail plein de talent, proclame les avantages de notre système politique, et se demande s'il ne serait pas possible à la France d'en tirer quelque parti. Cette admiration a surtout de la valeur en ce qu'elle part d'un esprit éclairé. Peu d'Anglais connaissent les institutions de leur pays d'une manière aussi complète que M. Prévost-Paradol; peu d'Anglais pourraient en parler aussi souvent avec cette facilité et cette sûreté d'idées prouvant des études constantes et approfondies. La plupart du temps, quand des écrivains français s'occupent des institutions anglaises, leurs pensées nous choquent toujours quelque peu, car, alors même qu'elles ont, au fond, le cachet de la justesse, elles renferment en effet le plus souvent quelque erreur dans les détails ; mais lorsque M. Prévost-Paradol parle de l'Angleterre, ce qu'il en dit est toujours parfaitement exact.

Les pages peut-être les plus remarquables de son œuvre sont consacrées aux rapports qui devraient exister entre le pouvoir exécutif et la législature, tels que l'auteur les rêve pour son pays. M. Prévost-Paradol comprend très-bien que si la France adopte une Constitution nouvelle, il faudra qu'elle évite cette faute commise en 1848, qui consiste dans la juxtaposition

d'un pouvoir exécutif et d'un pouvoir législatif tout à fait indépendants l'un de l'autre. Les Américains seuls peuvent marcher avec un pareil système, grâce au respect qu'ils ont pour leur pacte fondamental, et aussi parce que leur esprit pratique leur permet de juger dans quelle mesure ils peuvent en étendre le cercle sans le briser.

Mais aux Français il faut un sytème politique solidement construit, et l'expérience a démontré que la France ne peut avoir des lois fragiles et délicates. Le pouvoir exécutif ne doit donc pas, en France, être séparé du pouvoir législatif ni mis en face de lui; mais alors comment combiner ces deux pouvoirs?

C'est le *Gouvernement de Cabinet* qui fournit la solution du problème. Dans le gouvernement de cabinet, le pouvoir législatif choisit l'exécutif, sorte de comité qu'il charge de ce qui concerne la partie pratique des affaires; et il se trouve que ces deux pouvoirs sont en harmonie, parce que le pouvoir législatif peut renouveler son comité s'il n'en est pas satisfait, ou s'il en préfère un autre. Et cependant, telle est la délicatesse de ce mécanisme, que le pouvoir exécutif n'y est pas absorbé au point d'obéir servilement; car il a le droit de renvoyer la législature devant les électeurs pour que ceux-ci lui composent une chambre plus favorable à ses propres idées. C'est à ce sujet qu'on peut soulever la question que j'ai débattue principalement dans mon ouvrage et qui est celle-ci : Le roi est-il indispensable dans un gouvernement parlementaire de ce genre, ou même est-il seulement désirable?

Il est certain que le roi n'est pas d'une nécessité absolue avec un gouvernemeut de cabinet. Évidemment un président ou un personnage tel que notre premier ministre pourrait être armé du droit de dissolution, et dissoudre le Parlement comme le sont les rois en Angleterre.

Tout irait donc encore si l'on conservait seulement le ressort principal de la Constitution anglaise en négligeant cette partie du système qui est purement une affaire d'apparat et qui nous a été léguée par le passé. Je me suis étendu si longuement là-dessus dans mon livre que je n'ai rien à y ajouter. Mais voyons maintenant si, dans un gouvernement de cabinet, la royauté est une institution désirable chez un peuple qui jouit de sa liberté et qui n'est pas lié par son histoire. M. Paradol se prononce pour l'affirmative, bien qu'il semble hésiter un peu. D'après lui, la forme monarchique a une qualité que ne possède pas la forme non monarchique, et dans cette dernière il voit un inconvénient dont l'autre est affranchie.

Je cite M. Prévost-Paradol :

« Il y aurait, dans la monarchie constitutionnelle,
» telle que nous la concevons, deux sortes de *dissolu-*
» *tions :* 1° la dissolution prononcée par un cabinet
» ayant perdu la majorité ou n'ayant qu'une majorité
» insuffisante, et désirant de son plein gré se retremper
» dans l'opinion; 2° la dissolution que j'appellerais pro-
» prement royale, prononcée par le souverain dans la
» plénitude de son pouvoir et sans le concours des mi-
» nistres, pour appeler la nation à confirmer ou à dé-

» truire une majorité et un cabinet, soupçonnés de ne
» plus représenter le sentiment général. »

Et pour expliquer cette seconde sorte de dissolution, M. Prévost-Paradol écrit :

« Ce grand service national, qu'on ne peut rai-
» sonnablement attendre d'un président de républi-
» que, est à nos yeux l'office propre et particulier
» du monarque constitutionnel. Placé au-dessus des
» partis, n'ayant rien à espérer ni à craindre de
» leurs rivalités et de leurs vicissitudes, son unique
» intérêt, comme son premier devoir, est d'obser-
» ver avec vigilance le jeu de la machine politique,
» afin d'y prévenir tout grave désordre. Le plus péril-
» leux de ces désordres, c'est le désaccord qui peut
» survenir pendant le cours d'une législature entre la
» majorité de la nation et l'Assemblée qui la repré-
» sente. Étudier constamment l'état des esprits, compa-
» rer avec une attention impartiale autant qu'éclairée
» les tendances actuelles du pays et la conduite de ses
» représentants, se demander chaque jour si l'accord
» existe entre la nation et ses mandataires, intervenir
» enfin en temps opportun par le *droit de dissolution*
» pour rétablir cet accord, s'il est troublé, voilà la
» tâche exclusive du roi constitutionnel, voilà le genre
» de concours que la Constitution attend de lui, voilà
» l'inestimable service qu'il peut rendre à sa patrie et
» qu'elle ne peut espérer que de lui seul. »

N'est-ce pas vraiment trop attendre de la nature humaine, et un roi constitutionnel peut-il être ordinairement doué d'une intelligence et d'une im-

partialité suffisantes pour bien remplir une tâche si grande et si délicate?

Admettons, et c'est beaucoup dire, qu'un roi naisse toujours avec l'intelligence moyenne des hommes; doit-on espérer que son éducation en fera un esprit moyen? Pour ma part je n'y compte point. Des motifs que j'ai développés, peut-être surabondamment, donnent lieu de croire que, de tous les êtres humains, le roi constitutionnel est celui que son éducation dispose le plus au mal et le moinc au bien, celui qui, dès sa jeunesse, trouve, dans son genre de vie, le moins de stimulants, et, dans son entourage, le plus d'obstacles à la culture intellectuelle. Faudra-t-il donc, dans une circonstance critique, confier le soin de la machine constitutionnelle au caprice de cet homme dont les facultés natives, loin de se perfectionner avec le temps, ont dû s'amoindrir et se dépraver sous l'influence d'une éducation imparfaite ou corruptrice? Et doit-on attendre l'impartialité de cet homme forcément inférieur à ses concitoyens?

Non, certainement, dans la plupart des cas. Un homme faible n'est jamais impartial. C'est un fait d'observation, même dans la sphère paisible de la vie ordinaire, que plus une personne est faible, plus elle obéit à l'esprit de système et de secte en cherchant à s'appuyer sur un parti. N'est-ce pas là ce qui doit arriver plus fatalement encore lorsque cette personne se trouve jetée dans le tourbillon des affaires où s'agitent tant d'intérêts!

Un roi sans préjugés forme une exception et comme une anomalie en ce monde. Et d'abord il a ses propres tendances en qualité de roi. « Son métier est d'être royaliste. » Il lui faut bien être quelque peu conservateur, car les changements risquent de lui porter préjudice sans lui promettre aucune compensation ; il a beaucoup à perdre et n'a pas beaucoup à gagner dans une grande perturbation de l'ordre politique. Le roi constitutionnel doit donc s'attacher plus ou moins au parti de la résistance, qui le maintiendra à son poste, et se méfier des novateurs, lesquels, peut-être sans en avoir l'intention, et en prenant tout simplement l'initiative de certains mouvements qu'ils sont incapables d'arrêter ensuite, finissent tôt ou tard par diminuer ses prérogatives. « Le trône est en danger », voilà le cri d'alarme qui aura toujours de l'écho dans un palais. Et si le roi lui-même y fait la sourde oreille, ses courtisans ne laisseront pas d'en prendre peur.

Une chose certaine, c'est que la Constitution anglaise d'aujourd'hui ne reconnaît pas au roi ce privilége que M. Prévost-Paradol regarde comme nécessaire et qu'il désigne sous le nom de *dissolution royale.*

Un roi d'Angleterre ne saurait dissoudre le Parlement contre la volonté et contre l'intérêt d'un ministère qui est au pouvoir. Sans doute le roi pourra renvoyer un semblable ministère, et le remplacer par une autre administration dont il prendra l'avis pour dissoudre les Chambres ; mais,

même avec ces précautions, en agir ainsi à l'égard d'un ministère qui aurait une forte majorité dans le Parlement, ce serait faire un coup de tête presque impossible à supposer. On n'imagine pas que la reine Victoria, elle-même, malgré la popularité et le respect dont elle est environnée à un plus haut degré peut-être que tous ses prédécesseurs, se permette jamais de recourir à une pareille mesure. Que penserait-on s'il lui arrivait soudain de tenir ce raisonnement : « Les whigs sont en majorité dans le » Parlement actuel, mais je crois que le pays est » favorable aux tories ; je vais congédier le minis- » tère whig, choisir un ministère tory, puis dis- » soudre le Parlement pour voir si le pays n'élira » pas un Parlement contraire aux idées dominantes » du Parlement actuel ? » Que penserait-on ? Aucun Anglais ne peut rêver à une catastrophe de cette nature et qui lui semble appartenir aux phénomènes d'un monde tout différent de celui qu'il habite !

Dans la pratique, le souverain se croit obligé, en Angleterre, de suivre l'avis du ministère que la Chambre des communes veut maintenir au pouvoir. Toute prérogative contraire à ce principe est tombée en désuétude. Un souverain peut accorder et accorde en effet à un ministère la possibilité de renouveler par un appel aux électeurs la majorité qui lui fait défaut dans la Chambre des communes ; mais frapper par derrière, pour ainsi dire, et égorger au moyen d'un appel au pays, pris pour complice, le ministère que soutient un Parlement en pleine existence, voilà une

éventualité qui n'entre plus aujourd'hui dans les calculs, bien qu'autrefois il y ait eu des faits de cette sorte à enregistrer dans nos annales.

On se demandera peut-être, et après avoir lu le remarquable volume de M. Prévost-Paradol on ne manquera certainement pas de se demander, pour quelle raison est tombée en désuétude chez les Anglais une prérogative que le jeune et savant publiciste regarde comme si nécessaire et si précieuse. A quoi on peut répondre que la crise à laquelle M. Prévost-Paradol voudrait remédier par le pouvoir de *dissolution royale* s'est présentée en Angleterre dans un passé déjà si loin de nous, qu'on ne songe pas à en prévoir le retour qui paraît invraisemblable.

Cette crise éclaterait si la majorité des communes s'obstinait à méconnaître par ses actes la volonté formelle des électeurs. Mais les membres d'un Parlement anglais tiennent beaucoup trop à être réélus pour s'opposer aux désirs énergiques de leurs commettants. Ce ne sont pas les désaccords du Parlement avec les colléges électoraux qu'il faut redouter, c'est au contraire l'excès de sa soumission aux vœux populaires dans leurs écarts momentanés. Les électeurs n'ont guère lieu d'appréhender qu'un Parlement s'opiniâtre à leur désobéir, car la plupart des membres dont il est composé perdraient trop à ce jeu-là.

D'ailleurs, en supposant que la crise arrive, ce ne serait pas la *dissolution royale* qui pourrait en être le remède. Sait-on bien si le roi se mettrait

avec la nation ou contre elle? sait-on si, au lieu de lutter contre *la tyrannie* du Parlement, il ne lui donnerait pas lui-même son appui? De façon que, sous couleur de préservatif contre une tyrannie problématique, on investirait le monarque d'un pouvoir perpétuel, sans prendre et sans avoir les moyens de prendre des précautions pour le cas où, sortant de sa neutralité naturelle, il favoriserait le Parlement tyrannique plutôt que le peuple opprimé.

Prévoyons néanmoins la crise dont il s'agit, et les circonstances où elle menacerait d'atteindre des proportions assez graves pour nécessiter un remède constitutionnel; il est bien possible, en effet, que dans certains pays et à certaines époques on en arrive à ce point, quoique l'Angleterre n'en soit plus là certainement. Eh bien, on pourrait trouver une voie légale pour détendre la situation.

Le droit de pétitionnement, le plus ancien des droits que reconnaît la Constitution britannique, fournirait un moyen de conjurer la crise appréhendée. Il suffit de déclarer que si les trois cinquièmes des colléges électoraux demandent la dissolution du Parlement, le chef de l'État devra, dans un certain délai, dissoudre la Chambre basse, faute de quoi les pouvoirs de cette chambre seront périmés à l'expiration du délai fixé. Les électeurs auraient, de cette manière, l'occasion de montrer si la majorité d'entre eux repousse la politique du ministère et les idées du Parlement; l'opinion des colléges électoraux se formulerait ainsi distinctement, avec

aisance et sans malentendus. Par ce système on obtiendrait en réalité ce que M. Prévost-Paradol attend du système qu'il recommande et qui courrait le risque d'être parfois impuissant.

Sans doute il faudrait entourer soigneusement de clauses expresses et de sages garanties cet expédient constitutionnel. La pétition devrait être sérieuse, et le pétitionnement soumis à de rigoureuses formalités. On exigerait, par exemple, que la signature de chaque électeur fût légalisée, peut-être aussi faudrait-il qu'elle fût donnée en public ; mais ce sont là autant de détails à réglementer dans la pratique, une fois le principe accepté. Et le principe, c'est qu'il faut laisser à la nation elle-même le soin de déclarer, au moyen d'un système commode, à quel moment elle entend que la dissolution du Parlement soit prononcée, quand cette dissolution lui paraît nécessaire.

Assurément, pour être capable d'exercer avec utilité ce droit de dissolution, il faut qu'un peuple ait l'esprit pratique; l'exercice de ce droit a ses difficultés, mais ne les exagérons pas, et reconnaissons que la monarchie constitutionnelle est obligée de surmonter des difficultés plus grandes encore. M. Grote fait remarquer avec raison que ni Aristote ni aucun Grec n'auraient pu se faire l'image du souverain constitutionnel tel qu'on le voit en Angleterre, et se représenter un monarque enserré dans une cotte de mailles invisible et ne pouvant jamais faire en réalité tout ce que la loi lui permet d'accomplir. Aussi ne doit-on guère espérer que la

royauté constitutionnelle ait un tempérament bien vivace en dehors de l'Angleterre ou des pays qui conservent encore quelques vestiges de la féodalité. M. Prévost-Paradol a décrit, dans un admirable langage, la tentation qui s'offre sans cesse à un roi de devenir son propre ministre, et le mal qui peut en résulter. Concluons en qu'il est dangereux de confier à un monarque l'arme si terrible de la dissolution pour lutter contre un Parlement impopulaire; on la lui confierait en croyant qu'il sympathise avec les idées de son peuple, et l'on pourrait se tromper.

Le droit de pétitionnement est évidemment périlleux; mais un peuple semblable au peuple des États-Unis, par exemple, serait capable d'exercer sans danger ce droit suprême comme les Américains savent en exercer tant d'autres dont la pratique est infiniment plus difficile.

Je me borne à ces réflexions en présentant mes études au public français. Il ne m'a point paru nécessaire d'analyser l'acte de réforme électorale qui vient d'être adopté chez nous sous un ministère conservateur. Cet acte, à mon avis, n'a introduit aucun changement vital dans la Constitution anglaise, et les lecteurs auxquels je m'adresse n'auront pas de peine à voir qu'il n'entame en rien l'ensemble de mes raisonnements.

W. B.

LA

CONSTITUTION ANGLAISE

I

LE CABINET.

Sur toutes les grandes questions, d'après M. Mill, il reste encore beaucoup à dire. Cela est surtout vrai de la Constitution anglaise. Les écrits dont elle a été l'objet forment des monceaux énormes. Cependant, lorsqu'on l'envisage dans la réalité et comme sur le vif, on est surpris du contraste qu'elle présente avec l'image qu'on en trace sur le papier. Nombre de choses que l'usage a consacrées ne sont pas dans les livres; et l'on ne trouve point dans la pratique rigoureuse certains raffinements du commentaire écrit.

Il était naturel, peut-être inévitable, qu'une semblable végétation d'idées parasites vînt germer autour de la constitution britannique. Le langage est affaire de tradition chez les peuples; chaque génération décrit ce qu'elle voit, mais elle emploie des termes qui lui sont transmis par le passé. Quand une grande

entité telle que la Constitution britannique a pu conserver extérieurement une apparence uniforme malgré le travail latent de transformation intime qui s'est opéré en elle pendant plusieurs siècles, elle lègue à chaque génération une série de mots impropres, de maximes jadis vraies, mais qui cessent ou ont cessé d'exprimer la vérité. Comme la famille d'un homme arrivé à l'âge mûr va répétant machinalement des phrases incorrectes dont l'origine pourtant remonte à des faits qu'il a observés exactement quand il était dans sa première jeunesse, de même, lorsqu'une constitution ayant un passé historique est parvenue à son développement complet et qu'elle est en pleine activité, ceux qui lui sont soumis répètent des formules exactes du temps de leurs pères et inculquées par ceux-ci, mais qui ne sont plus l'expression de la vérité. Ou bien encore, s'il m'est permis de parler ainsi, une constitution ancienne et qui se modifie continuellement ressemble au vieillard qui s'attache avec prédilection à porter des vêtements dont la coupe était à la mode pendant sa jeunesse : ce qu'on voit de lui présente toujours le même aspect ; ce qu'on ne voit pas est complétement changé.

Deux manières d'expliquer la Constitution anglaise ont exercé une influence très-sérieuse, bien qu'elles soient erronées. La première établit comme principe du système politique suivi en Angleterre, que le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire y sont entièrement séparés ; que chacun

de ces pouvoirs y est confié spécialement à une personne ou à une assemblée de personnes qui ne sauraient, à aucun degré, s'immiscer dans l'exercice de leurs attributions respectives. On a déployé beaucoup d'éloquence pour expliquer comment le rude génie du peuple anglais, même au moyen âge où il était particulièrement grossier, a vivifié et mis en pratique cette division préconçue des pouvoirs que les philosophes avaient élaborée dans leurs écrits, mais qu'ils n'auraient guère espéré réaliser ailleurs.

En second lieu, on se plaît à affirmer que l'excellence propre de la Constitution anglaise est due à l'équilibre de trois pouvoirs unis. On dit que l'élément monarchique, l'élément aristocratique et l'élément démocratique ont chacun leur part dans l'autorité suprême, et que le concours de ces trois puissances est indispensable à l'exercice de la souveraineté. La royauté, les lords et les communes, voilà, d'après cette théorie, ce qui caractériserait non pas seulement la forme extérieure, mais l'essence intime et la vitalité de la Constitution. Une grande théorie qu'on nomme la théorie des « *Freins et Contre-poids* », domine dans la plupart des écrits politiques ; comme exemple et à l'appui de cette théorie, on a largement invoqué l'expérience de l'Angleterre. La monarchie, dit-on, a quelques défauts, quelques tendances mauvaises, l'aristocratie en a d'autres, la démocratie également; mais l'Angleterre a démontré qu'il y a moyen de construire un

gouvernement dans lequel ces tendances fâcheuses vont parfaitement à l'encontre l'une de l'autre et s'entre-détruisent ; de cette sorte, il résulte un ensemble satisfaisant, non pas seulement en dépit, mais à la faveur même des défauts opposés dont sont entachées les parties constitutives.

De là on conclut que les principales propriétés de la Constitution anglaise sont inapplicables dans les pays où n'existent point de matériaux pour une monarchie ou une aristocratie. Aussi la regarde-t-on comme la systématisation la plus complète et la plus judicieuse des éléments politiques légués par le moyen âge à la grande majorité des États de l'Europe moderne. On pense qu'avec ces matériaux aucune constitution ne pourrait être meilleure que la Constitution anglaise ; mais on admet en même temps que les parties essentielles de cette Constitution n'auraient pu s'édifier sans eux. Or, ces éléments ne se rencontrent qu'à une certaine époque de l'histoire et dans une région déterminée. Les États-Unis d'Amérique, par exemple, n'auraient pu devenir un pays monarchique, lors même que la Convention constituante eût décrété cette forme de gouvernement, et que les États l'eussent ratifiée. Ce respect mystique, cette soumission religieuse, qui forment l'essence d'une vraie monarchie, proviennent de pensées et de sentiments qu'aucun pouvoir législatif ne pourrait créer chez n'importe quel peuple. Cette affection quasi filiale pour le gouvernement est chose d'héritage absolu-

ment comme le véritable sentiment filial dans la vie ordinaire. Il ne serait pas plus malaisé d'adopter un père qu'une forme monarchique; notre sentiment pour l'un est aussi peu susceptible d'être développé arbitrairement que notre affection pour l'autre.

Si la partie pratique de la Constitution anglaise n'était que la mise en œuvre des matériaux légués par le moyen âge, elle n'aurait qu'un intérêt purement historique et sa réalisation actuelle serait à peu près impossible. Un ensemble d'institutions tel que la Constitution anglaise, qui a mis plusieurs siècles à se développer et dont l'influence est encore prépondérante dans une portion notable du monde civilisé, ne peut être convenablement exposé qu'à la condition de subir une division préalable en rapport avec la nature même du sujet.

Les constitutions de ce genre présentent toujours deux éléments distincts qu'on ne peut, il est vrai, séparer avec une exactitude rigoureuse; car les grandes conceptions se prêtent peu à l'analyse. Le premier de ces éléments comprend tout ce qui produit et conserve le respect des populations, ce que je nommerai les parties *imposantes;* le second se compose des parties *efficientes* qui donnent à l'œuvre le mouvement et la direction. Il est deux grands objets que toute constitution doit atteindre pour réussir, deux objets merveilleusement réalisés par toutes celles qui ont duré et dont la renommée est parvenue jusqu'à nous. Une constitution doit d'abord *acquérir* de l'autorité, et ensuite *em-*

ployer cette autorité; c'est quand elle s'est assuré la fidélité et la confiance des hommes, qu'elle en doit tirer parti pour l'œuvre gouvernementale.

Certains esprits positifs, il est vrai, ne veulent pas des parties imposantes dans le mécanisme politique. Tout ce que nous demandons, disent-ils, c'est d'obtenir des résultats, de faire œuvre pratique; une constitution est un ensemble de moyens politiques ayant des fins politiques; et si vous admettez qu'une partie quelconque de la constitution n'est point directement pratique ou qu'un rouage plus simple en pourrait aussi bien faire la besogne, c'est reconnaître que cette partie de la constitution, tout imposante ou vénérable qu'elle soit, est en réalité inutile.

D'autres, qui trouvent cette philosophie trop grossière, ont proposé des arguments subtils pour prouver que ces parties imposantes des vieux gouvernements sont les éléments principaux qui en font mouvoir le mécanisme, et comme de grands pivots dont l'utilité est essentielle; dissimulant ainsi les sophismes que leurs adversaires, plus francs, n'ont pas craint de dévoiler.

Mais ces deux écoles sont également dans l'erreur. Ce sont les parties imposantes du gouvernement qui font sa force et lui donnent l'impulsion; les parties efficientes n'ont qu'à employer ces ressources. Par leur charme fascinateur, les premières forment la la partie essentielle du gouvernement dont elles garantissent la vitalité. Elles n'ont, il est vrai, qu'une

importance secondaire dans la pratique, et pourraient sans inconvénient être remplacéés par un système plus simple ; mais elles forment en quelque sorte les préliminaires et la condition préalable de l'œuvre. Elles ne gagnent point la bataille, mais ce sont elles qui recrutent l'armée.

Sans doute, si tous les sujets du même gouvernement ne pensaient qu'à ce qui leur est utile, s'ils avaient tous la même idée de l'utile, s'ils pensaient tous obtenir la même chose par les mêmes moyens, les éléments efficients d'une constitution leur suffiraient et les parties accessoires destinées à frapper les esprits ne seraient d'aucune nécessité. Mais le monde où nous vivons est organisé bien autrement.

Le fait le plus étrange, quoique le plus certain qu'il y ait dans la nature, c'est l'inégalité de développement de la race humaine. Jetons un regard rétrospectif sur les temps primitifs de l'humanité, tels qu'ils nous apparaissent à travers les brumes d'un passé déjà lointain ; évoquons l'image de ces tribus misérables qui habitaient des villages lacustres ou des rives désolées, à peine capables de pourvoir aux plus vulgaires exigences de la vie matérielle, abattant les arbres par un travail lent et difficile avec leurs outils de pierre, s'évertuant à repousser les attaques d'animaux féroces à taille gigantesque, n'ayant ni culture, ni loisir, ni poésie, presque aucune pensée, sans aucune notion de morale, sans autre religion

qu'une sorte de fétichisme ; comparons cette existence, telle que nous l'imaginons, avec la vie actuelle de l'Europe ; nous sommes surpris de ce contraste énorme, nous éprouvons de l'embarras à nous persuader que notre race descend de ces races disparues dans les âges reculés.

Il y avait naguère un préjugé fort en vogue, qui, bien peu apparent de prime abord, était très-enraciné au fond des cœurs et dont l'influence latente a dominé longtemps la philosophie politique : on pensait généralement qu'au bout de peu de temps, en dix années peut-être, les hommes pourraient, sans recourir à des moyens extraordinaires, arriver tous au même niveau. Mais aujourd'hui que nous voyons, par la douloureuse histoire de l'humanité, de quel point nous sommes partis, ce qu'il a fallu de travail prolongé, de circonstances favorables, d'efforts accumulés pour que l'homme en vînt à mériter quelque peu le nom d'être civilisé, quand nous mesurons la marche laborieuse de l'histoire, la lenteur des résultats, notre intelligence est mieux disposée à concevoir la marche lente et graduelle du progrès. Au sein d'un grand pays, tel que l'Angleterre, nous avons des masses de gens dont la civilisation n'est guère supérieure à celle des individus qui composaient la majorité des hommes deux mille ans avant nous ; il en est d'autres, plus nombreux encore, dont l'état intellectuel est analogue et à peine supérieur à celui des esprits cultivés qui vivaient il y a dix siècles.

Quant aux classes inférieures et aux classes moyennes, si on les compare au type d'éducation que se proposent les quelque dix mille membres de l'aristocratie, elles n'offrent qu'étroitesse d'esprit, inintelligence et indifférence pour l'étude.

Mais pourquoi entasser des réflexions abstraites? Ceux qui révoquent en doute ces vérités n'ont qu'à aller dans leur cuisine. Qu'un homme bien élevé s'efforce d'exposer à sa servante ou à son domestique ce qui lui semble le plus évident, le plus certain, le plus palpable dans l'ordre intellectuel, il s'apercevra que son langage leur paraît inintelligible, confus, erroné; que ses auditeurs le prennent pour un extravagant ou un fou, alors qu'il parle de choses dont la plate banalité lui paraît accessible à l'esprit le plus vulgaire et le moins cultivé.

Les grands États sont comme les grandes montagnes, ils renferment des couches; il y a en eux les couches primitive, secondaire et tertiaire du progrès humain; les traits distinctifs des régions inférieures ont beaucoup plus de rapports avec la vie des temps anciens qu'avec la vie actuelle des régions supérieures. Et une philosophie qui ne garderait pas constamment en mémoire, qui ne signalerait pas continuellement les différences saillantes des rôles que jouent ces éléments divers, n'édifierait qu'une théorie absolument fausse, car elle ne tiendrait pas compte d'un fait capital; une telle philosophie serait décevante au premier chef, car elle ferait croire à des résultats

imaginaires et empêcherait de prévoir la réalité.

Tout le monde connaît ces vérités, mais il s'en faut qu'on en ait indiqué l'importance politique. Quand un État est constitué comme le nôtre, il n'est pas vrai de dire que les classes inférieures y seront absorbées par les classes utiles; les masses ne veulent pas d'un idéal aussi mesquin. Jamais un orateur n'est parvenu à frapper l'esprit de la multitude en lui montrant du doigt son intérêt matériel, à moins qu'il n'eût occasion d'alléguer ou de prouver que la misère du peuple était imputable à la tyrannie d'une autre classe. Mais mille fois, au contraire, on a vivement impressionné la foule en la berçant, comme dans une vague rêverie, d'idées telles que la gloire, la domination, la nationalité. Les gens les plus grossiers, ceux qui se trouvent au plus bas échelon du progrès, sacrifieraient volontiers toutes leurs espérances, tous leurs biens et leur vie même pour ce qu'on nomme une idée, pour quelque aspiration qui semble au-dessus de la réalité, qui exalte la nature humaine en lui offrant une visée plus haute, plus profonde et plus large que celle de l'existence ordinaire. Les gens de cet ordre ne s'intéressent point à ce qui, d'après l'évidence la plus tangible, doit être l'objectif d'un gouvernement; ils n'en apprécient pas l'importance, ils ne saisissent en aucune façon l'ensemble des moyens qu'il faut employer dans ce but. En conséquence, il est fort naturel que les parties qui ont le plus d'utilité dans la structure gouvernementale ne soient nul-

lement celles qui attirent le plus de respect. Les éléments qui attirent le respect avec le plus de facilité sont ceux qui ont un air théâtral, ceux qui agissent sur les sens, qui prétendent personnifier les plus grandes idées de l'homme, qui se vantent parfois d'une origine surhumaine. Tout ce qui affecte une apparence mystique ou une origine occulte, tout ce qui brille aux yeux et ce qui se montre avec un vif éclat pendant un moment pour disparaître ensuite, ce qui n'est visible que d'une façon intermittente, ce qui est de pure apparence et qui pourtant pique la curiosité, ce qui paraît tomber sous les sens et qui fait néanmoins profession d'aboutir à des résultats qui leur échappent; voilà, quelles que soient les variétés de la forme, quelle que soit la définition ou la description qu'on en donne, l'objet, le seul objet qui va droit au cœur des masses. Bien loin de moi l'intention de prétendre que les parties imposantes d'une constitution doivent être nécessairement les plus utiles, il est présumable, à en juger par leur influence au dehors, qu'elles doivent l'être au moindre degré possible. Elles n'ont d'autre but, en réalité, que de frapper l'imagination des classes inférieures, qui sont les moins aptes à discerner ce qui est vraiment utile de ce qui n'est que brillant.

Il existe, en faveur des traditions, un autre argument qui, dans une vieille constitution comme celle de l'Angleterre, n'a guère moins d'importance. Les hommes qui ont le plus d'intelligence se laissent

eux-mêmes autant guider par l'habitude que par le raisonnement. La part de la volonté dans les actions humaines est fort peu large ; si la volonté ne reprenait des forces et n'était suppléée par une sorte de sommeil que l'habitude lui permet, elle ne produirait aucun résultat. Nous ne pourrions accomplir, chaque jour, de notre chef, tout ce que nous avons à faire. Nous n'achèverions rien, car toute notre énergie se consumerait dans le détail en petits essais de perfectionnement. De plus, un homme sortirait du sentier battu pour aller dans une direction, un autre irait ailleurs ; de sorte qu'au moment d'une crise qui exigerait la combinaison de toutes les forces, il n'y aurait pas deux hommes assez voisins l'un de l'autre pour agir utilement ensemble. C'est l'habitude instinctive que la tradition donne à la race humaine qui détermine la plupart des hommes dans leurs actions ; voilà le cadre solide dans lequel chaque nouvel artiste doit placer son tableau. Cette partie de la nature humaine qui dépend de la tradition doit, dans la force étymologique du terme, recevoir l'impression et l'action d'autant plus facilement qu'elle vient de plus haut. Toutes choses égales, les institutions d'hier sont celles qui conviennent le mieux au jour actuel ; ce sont les plus préparées, celles qui ont le plus d'influence et auxquelles on obéit le plus aisément, celles qui ont le plus de chances de conserver le droit au respect qu'elles ont obtenu par héritage, tandis que toute institution nouvelle doit faire ses preuves pour acquérir le même droit. Les insti-

tutions humaines qui imposent le plus de respect sont les plus anciennes; et néanmoins, le monde est si changeant, si variable dans ses exigences, les meilleurs instruments dont il dispose sont si susceptibles de perdre leur vigueur interne, tout en gardant l'apparence de la force, qu'il ne faut pas s'attendre à trouver dans les plus vieilles institutions le plus d'efficacité. Tout objet de vénération consacré par son antiquité acquiert sans doute de l'influence, grâce à un caractère de dignité qui lui est inhérent; mais il ne peut employer cette influence aussi bien que les créations nouvelles, adaptées au monde moderne, imprégnées de son esprit et étroitement liées à son existence.

Définissons brièvement le mérite caractéristique de la Constitution anglaise : Les parties *imposantes* qu'elle renferme ont beaucoup de complexité et assez de charme; elles sont fort anciennes et passablement vénérables; quant aux parties *efficientes*, dans le cas au moins où il s'agit de parer à une grande crise, elles ont un jeu très-simple et un cachet plus moderne. Nous avons fait ou plutôt nous avons obtenu du sort une constitution qui, toute pleine qu'elle est de défauts dans ses détails, et bien que pour les hors-d'œuvre elle soit la moins artistement façonnée de toutes les constitutions humaines, n'en possède pas moins deux avantages principaux : d'abord elle a une partie efficiente dont la simplicité est précieuse à l'occasion et qui, s'il le faut, peut agir plus facilement et mieux qu'aucun des instruments

politiques éprouvés dans le monde jusqu'à ce jour. En outre cette Constitution a des parties historiques, complexes, majestueuses, théâtrales, qu'elle a reçues en héritage du passé, qui fascinent la multitude, qui, en opérant d'une manière insensible mais toute-puissante, parviennent à déterminer les rapports des sujets. Son essence est forte de toute la force que lui donne la simplicité des procédés à l'époque moderne; son extérieur est majestueux comme l'était le caractère gothique d'une époque plus imposante. Son essence, grâce à cette simplicité, pourrait, avec les modifications de rigueur, s'acclimater dans beaucoup de pays divers; mais, quant à cette apparence majestueuse qui, aux yeux de la multitude, passe pour être toute la Constitution, elle convient uniquement aux nations qui ont avec la nôtre une certaine analogie d'histoire et de traditions politiques.

L'efficacité secrète de la Constitution anglaise réside, on peut le dire, dans l'étroite union, dans la fusion presque complète du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Suivant la théorie traditionnelle qu'on trouve dans tous les livres, ce qui recommande notre Constitution c'est la séparation absolue du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif; mais en réalité ce qui en fait le mérite, c'est précisément la parenté de ces pouvoirs. Le lien qui les unit se nomme le *Cabinet*. Par ce terme nouveau nous entendons un comité du corps législatif choisi pour être le corps exécutif. L'assemblée législative renferme plusieurs

comités, mais ce dernier est le plus important de tous; pour former ce comité principal, elle choisit les hommes qui lui inspirent le plus de confiance. Elle ne les choisit pas directement, il est vrai, mais son choix est presque tout-puissant, bien qu'il soit indirect. La couronne avait encore, il y a cent ans, le droit réel de choisir ses ministres, quoiqu'elle n'eût plus le droit de déterminer la ligne politique à suivre. Pendant sa longue domination, sir R. Walpole fut obligé de se rendre favorable par des manœuvres, non pas seulement le parlement, mais le palais même; il fut obligé de veiller à ce qu'une intrigue de cour ne parvînt à lui enlever sa position. C'était la nation qui dictait alors la politique de l'Angleterre, mais c'était la couronne qui choisissait les ministres anglais. Ceux-ci n'étaient pas seulement de nom comme ils le sont aujourd'hui, mais ils étaient de fait les serviteurs de la couronne. Il subsiste encore des restes et des restes importants de cette grande prérogative.

La faveur arbitraire de Guillaume IV a fait de lord Melbourne le chef du parti whig, alors que ce titre lui était disputé par plusieurs rivaux. A la mort de lord Palmerston, il est très-probable que la reine aurait pu choisir librement entre deux et même trois hommes d'État, mais en règle générale, c'est le pouvoir législatif qui choisit le personnage chargé d'être nominalement le premier ministre; et un personnage qui, sous le plus grand nombre de rapports, est réellement premier ministre, c'est le *leader* de la Chambre des com-

munes ; et cela pour ainsi dire sans exception. Il y a presque toujours quelque individualité que désigne pour son chef la voix du parti prédominant dans la Chambre des communes ; or, comme cette Chambre prédomine à son tour dans le Parlement, c'est ce chef de parti qui gouverne la nation. L'Angleterre a un premier magistrat qui est aussi véritablement électif que l'est en Amérique l'homme dont les électeurs font le premier magistrat du pays. La reine est seulement à la tête des parties imposantes que renferme la Constitution ; le premier ministre est à la tête des parties efficientes. Suivant l'adage connu, la couronne est « la source des honneurs » ; mais la trésorerie est la source des affaires.

Cependant notre premier magistrat diffère du premier magistrat américain, en ce sens qu'il n'est pas élu directement par le peuple, mais par les représentants du peuple. C'est là un exemple de la double élection. Une assemblée choisie en principe pour faire des lois a, dans la réalité, pour fonction principale de créer et de conserver le pouvoir exécutif.

Après avoir été ainsi choisi, le premier ministre doit choisir à son tour ses collègues, mais son choix est circonscrit dans un cercle fatal. La plupart des membres qui composent le Parlement ont dans leur position des obstacles qui les empêchent d'entrer dans le Cabinet ; quelques membres, au contraire, sont appelés par leur position à en faire partie. Entre la liste

de ceux qu'il doit, presque obligatoirement, prendre pour ses collègues et la liste de ceux qu'il lui est impossible de s'adjoindre, le premier ministre n'a point, quant à la formation de son cabinet, une indépendance de choix bien grande ; cette indépendance s'exerce plutôt dans la répartition des fonctions ministérielles que dans le choix des personnes. Le Parlement et la nation désignent d'une façon assez claire quels hommes doivent entrer dans le Cabinet, mais la désignation n'est pas aussi nette en ce qui concerne la place que doit occuper chacun d'eux.

Cette attribution qui revient au premier ministre, lui confère un pouvoir très-considérable, bien que l'exercice en soit renfermé dans des limites impérieuses et bien que la sphère en soit moindre qu'elle ne paraît l'être en théorie ou observée à distance.

Le Cabinet, en somme, est un bureau de contrôle que la législature choisit parmi les personnes en qui elle a assez de confiance et qu'elle connaît assez pour leur donner charge de gouverner la nation. Quant à la façon particulière de choisir les ministres, quant à la fiction d'après laquelle, au sens politique, ceux-ci sont les serviteurs de la reine ; quant à la règle limitative qui oblige de choisir les ministres parmi les membres de la législature, ce sont autant de détails qui, au fond, ont peu d'influence sur la constitution du Cabinet et sont indépendants de sa nature. Le trait qui le caractérise, c'est qu'il doit être choisi par

la législature parmi les personnes qui lui agréent et qui ont sa confiance. Naturellement elle porte son choix sur ses propres membres, mais il n'y a point là de principe exclusif.

Un cabinet où entreraient des hommes qui ne seraient pas membres de la législature pourrait fort bien accomplir toute sa tâche. Et de fait, les lords qui entrent pour une si large part dans les cabinets modernes, sont les membres d'une assemblée qui, aujourd'hui, n'est qu'au second rang. La Chambre des lords exerce cependant encore plusieurs fonctions utiles, mais l'influence dirigeante et la faculté de décider sont devenues le lot de ce que, suivant le langage des temps anciens, on nomme encore la Chambre basse, c'est-à-dire d'une assemblée qui, inférieure à la première en tant qu'institution *imposante*, lui est supérieure comme institution *efficiente*. Un des avantages principaux que possède la Chambre des lords, c'est précisément d'être une sorte de réserve pour les ministères. A moins qu'on n'en vînt à modifier la composition de la Chambre des communes, ou bien à se relâcher des règles qui obligent de choisir les ministres parmi les membres de la législature, il serait sans doute difficile de trouver, en l'absence des lords, un nombre suffisant de personnages pour les postes principaux du ministère. Mais, tracer les détails relatifs à la composition d'un Cabinet, préciser le système employé pour le choisir, tel n'est pas notre dessein en ce moment. Ce qui nous préoccupe d'abord et surtout, c'est de définir le Cabi-

net. N'allons pas nous égarer dans les accessoires avant de connaître ce qui est essentiel et nécessaire. Un Cabinet est un comité combiné de telle sorte qu'il sert, comme un trait d'union ou une boucle, à rattacher la partie législative à la partie exécutive du gouvernement. Par son origine il appartient à l'une, et par ses fonctions à l'autre.

S'il est un point d'observation curieux relativement au cabinet, c'est qu'on sache si peu ce qui s'y passe. Ses réunions ne sont pas seulement secrètes en théorie, elles le sont en réalité. Dans l'usage actuel on n'en garde point de minute officielle. Si même une note d'un caractère privé se produisait à cet endroit, elle ne trouverait ni encouragement ni faveur. La Chambre des communes, alors même qu'elle désirerait le plus se renseigner, et dans les circonstances les plus agitées, ne permettrait pas de lire une note qui aurait trait aux discussions du cabinet. Aucun ministre ayant quelque respect pour les usages fondamentaux de la pratique gouvernementale n'essayerait de lire une pareille note. Le comité qui unit le pouvoir chargé de faire la loi au pouvoir chargé de l'exécuter, et qui, en vertu de cette combinaison, se trouve être, tant qu'il dure et se maintient, le pouvoir le plus considérable de l'État, ce comité est entièrement secret. Jamais on n'a donné de ses réunions un compte rendu exact et authentique. On dit bien que parfois ces réunions offrent un peu l'aspect des séances que tiennent les conseils de directeurs, que tous y parlent

et que peu y écoutent; mais on n'en sait rien (1).

Un Cabinet, tout comité qu'il est d'une assemblée législative, se trouve revêtu de pouvoirs que jamais, n'étaient l'influence de la tradition et les résultats heureux de l'expérience, une assemblée n'aurait osé déléguer à un comité. Ce comité peut dissoudre l'assemblée qui l'a nommé; il a un *veto* suspensif et, quoique nommé par un parlement, il peut faire appel à un autre. Il est vrai que, théoriquement, le pouvoir de dissoudre le parlement est un privilége du souverain; et l'on doute encore si dans tous les cas le souverain est tenu de dissoudre le Parlement quand le Cabinet le lui demande. Mais à part ces circonstances de détail et d'exception qui font doute, le Cabinet qui a été choisi par une Chambre des communes peut faire appel à la Chambre des communes qui lui succède. Ainsi le comité principal d'une législature peut dissoudre la partie prédominante de cette législature, et, en fait, dans les occasions critiques, la législature elle-même.. Le système anglais ne consiste donc point dans l'absorption du pouvoir exécutif par le pouvoir législatif, il consiste en leur fusion. Ou

(1) On prétend qu'à la fin de la réunion dans laquelle le Cabinet résolut de proposer un droit fixe sur les céréales, lord Melbourne s'adossa à la porte et dit : « Eh bien, faut-il abaisser le prix des » céréales, oui ou non? Il importe peu que nous disions ceci ou » cela, mais il faut nous entendre et conclure. » Voilà le compte rendu le plus détaillé que j'aie entendu faire d'une réunion ministérielle, mais je n'en peux nullement garantir l'exactitude. Lord Melbourne est un personnage sur le compte duquel on a inventé beaucoup d'anecdotes.

bien le Cabinet fait la loi et l'exécute, ou bien il peut dissoudre la Chambre. C'est une créature qui a le pouvoir d'anéantir ses créateurs; c'est un pouvoir exécutif qui peut anéantir la législature tout aussi bien qu'un pouvoir exécutif que la législature a choisi; et quoique tenant d'elle son origine, il peut exercer sur elle une action destructive.

Cette fusion du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif peut sembler à ceux qui n'y ont pas suffisamment réfléchi beaucoup trop simple et trop mesquine pour expliquer le mécanisme latent et l'efficacité secrète de la Constitution britannique; mais on n'en peut apprécier l'importance réelle qu'en observant quelques-uns de ses effets principaux et en comparant ce système avec le grand système rival dont la marche semble, si l'on n'y prend garde, destinée à devancer la sienne dans le monde. Ce système rival, c'est le système présidentiel. Le trait caractéristique de ce dernier, c'est que le président y est élu par le peuple d'une certaine manière et la Chambre des représentants d'une autre façon. C'est l'indépendance mutuelle du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif qui est la qualité distinctive du gouvernement présidentiel, tandis qu'au contraire la fusion et la combinaison de ces pouvoirs sert de principe au gouvernement de Cabinet.

Et d'abord, comparons ces deux gouvernements en temps calme. A une époque civilisée, les besoins de l'administration exigent qu'on fasse continuellement

des lois. Un des objets principaux de la législation, c'est l'assiette des impôts. Les dépenses d'un gouvernement civilisé varient sans cesse ; elles doivent varier si le gouvernement fait son devoir. Les divers devis estimatifs du budget anglais présentent un grand nombre d'articles qui varient selon les besoins du moment. L'instruction, la discipline des prisons, les arts, les sciences, une foule de détails du service civil, nécessitent plus ou moins d'argent chaque année. Les frais de défense, ceux de la marine et de l'armée varient encore plus, selon que le danger d'une attaque paraît plus ou moins imminent, selon que les moyens d'écarter ce danger deviennent plus ou moins coûteux. Si les personnes chargées de prévoir tous ces besoins ne sont pas celles qui font les lois, il y aura antagonisme entre elles et les autres. Ceux qui devront arrêter le montant des taxes seront certainement en conflit avec ceux qui en réclameront l'établissement. Il y aura paralysie dans l'action du pouvoir exécutif faute de lois nécessaires, et erreur dans celle de la législature faute de responsabilité ; l'exécutif n'est plus digne de ce nom du moment qu'il ne peut exécuter ce qu'il décide ; la législature, de son côté, est démoralisée par son indépendance même, qui lui permet de prendre certaines décisions capables de neutraliser celles du pouvoir rival.

En Amérique, on a si bien reconnu cette difficulté qu'un trait d'union s'est formé entre la législature et le pouvoir exécutif. Quand le secrétaire du trésor du

gouvernement fédéral a besoin d'une taxe, il consulte à ce sujet le président du comité financier du Congrès. Il ne peut se rendre lui-même au Congrès et proposer l'établissement de la taxe qui lui est nécessaire, il ne peut qu'écrire une lettre et l'envoyer. Mais il fait en sorte que le président du comité financier soit un partisan de cette taxe ; au moyen de ce président, il essaye d'amener le comité à la recommander ; et par l'entremise du comité il s'efforce d'obtenir que la Chambre adopte la taxe qu'il désire. Une semblable chaîne d'intermédiaires est exposée à mainte solution de continuité ; elle peut suffire pour une taxe isolée, dans une circonstance heureuse ; mais elle résistera difficilement dans le cas d'un budget compliqué. Et sans parler des temps de guerre ou de rébellion, puisque nous comparons maintenant le système du cabinet et le système présidentiel en temps de calme, que sera-ce au moment des crises financières ?

Jamais deux intelligences même d'élite ne sont tombées d'accord sur un budget. Nous en avons la preuve actuellement par la manière dont un chancelier de l'Échiquier indien traite des finances anglaises à Calcutta, pendant qu'un chancelier de l'Échiquier anglais traite des finances indiennes en Angleterre. Jamais leurs chiffres ne concordent et leurs idées sont rarement les mêmes. Il s'est élevé entre eux une controverse très-aigre qui a amusé le monde, et il y en a probablement d'autres non moins

intéressantes qui sont enfouies dans le vaste entrepôt de notre correspondance anglo-indienne.

Des rapports de ce genre doivent nécessairement exister entre le chef d'un comité financier choisi par la législature et un ministre des finances choisi par l'exécutif (1). Ils ne peuvent manquer d'entrer en conflit, et le résultat de ce conflit ne peut certainement profiter à aucun d'eux. Et quand les taxes ne produisent pas autant qu'on en attendait, qui donc en est responsable ? Peut-être le secrétaire du trésor n'a pu gagner le président du comité par la persuasion ; peut-être celui-ci n'a pu persuader son comité ; peut-être le comité n'a pu persuader l'assemblée. Qui donc faudra-t-il punir, qui donc écarter quand on se trouve à court de finances? Il n'y a personne à blâmer qu'une législature, réunion nombreuse de personnes diverses qu'il est difficile de punir et qui sont armées elles-mêmes du droit de punir.

La partie financière d'une administration n'est pas la seule qui à une époque civilisée ait besoin d'être constamment aidée et accompagnée d'une législation pour remplir facilement sa tâche. Toutes les parties de l'administration en sont là. En Angleterre, à un moment grave, le cabinet peut forcer la main à la

(1) Il est bon de faire remarquer que même pendant la courte existence du gouvernement confédéré, ces inconvénients se sont montrés d'une manière saillante. Un des derniers incidents qui se sont produits dans le Congrès de Richmond a été une correspondance financière avec Jefferson Davis.

législature par la menace de donner sa démission ou par celle de la dissolution ; mais aucun de ces deux moyens n'est praticable dans un gouvernement présidentiel. Là, une législature ne peut être dissoute par l'exécutif, et elle n'a point à appréhender une démission, car ce n'est pas elle qui est chargée de trouver un successeur au démissionnaire. Aussi, quand une différence d'opinion vient à surgir entre eux, le pouvoir législatif est obligé de combattre l'exécutif et l'exécutif de combattre le législatif ; et la lutte doit durer probablement jusqu'au jour où expirent leurs fonctions respectives (1).

Cependant il y a une circonstance dans laquelle ce tableau, quoique encore assez voisin de la vérité, manque néanmoins d'une exactitude absolue ; c'est lorsqu'il ne se trouve aucun sujet de conflit possible. Avant la rébellion en Amérique, grâce à la distance qui séparait les divers États, grâce aussi à l'heureuse condition économique du pays, il y avait peu matière à conflits importants ; mais si un gouvernement de ce genre avait eu à passer par les épreuves que la législation anglaise a surmontées dans les trente dernières années, l'antagonisme des deux pouvoirs dont la coopération constante est nécessaire dans le meilleur gouvernement n'aurait point manqué de se déclarer avec beaucoup plus d'éclat.

(1) Je laisse ce passage tel qu'il était écrit avant l'assassinat de M. Lincoln, et alors que tout le monde disait que M. Johnson serait très-hostile au Sud.

Ce n'est point là le pire danger. Les gouvernements de Cabinet sont les éducateurs des peuples ; les gouvernements présidentiels ne le sont pas, et, de plus, ils peuvent les corrompre. On a dit que l'Angleterre avait inventé cette formule : « l'Opposition de Sa Majesté » ; que, le premier entre les États, elle avait reconnu que le droit de critiquer l'administration, est un droit aussi nécessaire dans l'organisation politique que l'administration elle-même. Cette opposition qui se charge de la critique, accompagne nécessairement le gouvernement de Cabinet. Quel magnifique théâtre pour les débats, quelle merveilleuse école d'instruction populaire et de controverse politique offre à tous une assemblée législative ! Un discours qui y est prononcé par un homme d'État éminent, un mouvement de parti que produit une grande combinaison politique, voilà les meilleurs procédés connus jusqu'à ce jour pour éveiller, animer et instruire un peuple. Le système de Cabinet engendre sûrement de tels débats, parce qu'il en fait un moyen pour les hommes d'État de se signaler pour l'avenir ou de fortifier la position qu'ils occupent dans le gouvernement. Ce système excite les hommes de talent à prendre la parole et leur fournit les occasions de parler. Les péripéties qui décident du sort d'un Cabinet se composent de scrutins précédés de belles discussions. Tout ce qui mérite d'être dit, tout ce qu'on doit dire ne manquera pas d'y être exposé. Les hommes de conviction se croient obligés de persuader

les autres ; les égoïstes aiment à se mettre en avant ; le pays entend ainsi forcément exposer les deux parties et, peut-être, toutes les parties de la question qui l'intéresse. Et il y prête volontiers l'oreille, il est avide de s'instruire. Par sa nature, l'homme dédaigne les longs arguments quand ils n'aboutissent à rien, les grands discours qui ne sont suivis d'aucune résolution, les dissertations abstraites qui ne touchent pas aux faits et les laissent dans l'immobilité. Mais on aime les grands résultats, et le changement d'une administration est assurément un grand résultat. Ce résultat a une foule de ramifications, tout le corps social s'en ressent, il y a là matière à espérances pour les uns, à déceptions pour d'autres. C'est un de ces événements graves qui, par leur grandeur dramatique, font sur les esprits une impression parfois même trop forte. Et les débats qui ont un pareil dénoûment ou qui peuvent l'avoir, ne sont-ils pas assurés d'attirer l'attention publique et de pénétrer profondément dans l'esprit national ?

Les voyageurs qui, en Amérique, ont parcouru même les États du Nord, c'est-à-dire le grand pays où se montre par excellence le gouvernement présidentiel, y ont observé que la nation n'y a pas un goût prononcé pour la politique, et qu'on n'y trouve pas une opinion publique travaillée avec tout le fini et toute la perfection qu'on remarque en Angleterre.

Beaucoup d'écrivains se sont empressés de mettre ce défaut à la charge de « la race Yankee » ou du

caractère américain ; mais le peuple anglais lui-même, s'il n'avait un motif sérieux de suivre la politique, ne s'en occuperait certainement pas davantage. C'est dans un but pratique qu'il y porte actuellement son attention, car il participe à la solution des crises soit pour les retarder, soit pour les précipiter. La chute ou la conservation d'un gouvernement se décide par les débats suivis d'un scrutin dans le Parlement, et l'opinion du dehors dont les arrêts y pénètrent d'une manière secrète a sur le scrutin une influence considérable. La nation sent que son avis est important, et elle s'efforce de juger sainement ; elle y réussit, parce que les débats et les discussions lui fournissent les faits et les arguments. Mais, sous un gouvernement présidentiel, un peuple n'a qu'au moment des élections sa part d'influence ; en tout autre temps, n'ayant pas le moyen de voter, il n'a aucune force jusqu'à ce que le jour du vote le rende maître absolu de nouveau. Rien n'excite un tel peuple à se former une opinion ou une éducation, comme il le ferait sous un gouvernement de Cabinet. Sans doute sa législature est un théâtre pour les débats ; mais ces débats sont comme des prologues non suivis de pièces ; ils n'amènent aucun dénoûment, car on ne peut changer l'administration ; le pouvoir n'étant point à la disposition de la législature, nul ne prête attention aux débats législatifs. L'exécutif, ce grand centre du pouvoir et des emplois, demeure inébranlable. On ne peut le changer dans tous les cas. Le

mode d'enseignement qui par l'éducation de notre esprit public prépare nos résolutions et éclaire nos jugements, n'existe pas sous ce système. Un pays présidentiel n'a pas besoin de se faire chaque jour des opinions étudiées, et n'a aucun moyen de s'en faire.

On pourrait croire que les discussions de la presse suppléent aux défauts de la Constitution ; que, surtout chez un peuple qui lit, on doit surveiller avec soin la conduite du gouvernement et se former de ses actes une opinion aussi exacte, aussi juste, aussi mûrie sous un gouvernement présidentiel que sous un gouvernement de Cabinet. Mais il y a pour l'action de la presse une difficulté non moins accablante que pour celle de la législature ; elle ne peut rien faire. Impossible de déplacer l'administration, car l'exécutif ayant été élu pour un certain nombre d'années doit durer tout le temps. On s'étonne que chez un peuple aussi lettré que celui d'Amérique, où il y a plus de lecteurs que chez n'importe quel peuple, et où il y a tant de journaux, la presse périodique soit de si mauvais aloi. Les journaux de ce pays ne valent pas ceux de l'Angleterre, parce qu'ils n'ont point lieu d'être aussi bons que ces derniers. Au moment de ce qu'on nomme une crise politique, c'est-à-dire quand la destinée d'une administration est en balance, et dépend de quelques votes encore irrésolus sur une question flottante et indécise, des articles sérieux publiés dans les grands journaux ont une importance

considérable. Le *Times* a fait plusieurs ministères. Quand il y a, comme il s'en est rencontré naguère, une longue suite de gouvernements dont aucun ne dispose d'une majorité matérielle et qui ont besoin de force morale pour se soutenir, l'appui du journal le plus influent comme organe de l'opinion en Angleterre ne laisse pas d'être décisif. Si à Washington un journal avait pu renverser M. Lincoln, il y aurait eu de beaux articles et de bons arguments dans les journaux de Washington. Mais la presse de Washington ne peut pas plus renverser un président que le *Times* ne pourrait renverser le lord-maire pendant l'année de ses fonctions. Nul ne se préoccupe des débats du Congrès, parce qu'ils n'aboutissent à rien, et nul ne lit les longs articles, parce qu'ils n'ont aucune influence sur les événements. Les Américains se bornent à jeter les yeux sur les sommaires des nouvelles et à parcourir rapidement les colonnes de leurs journaux. Ils ne se mêlent pas de discussion ; l'idée même ne leur en vient pas, car ce serait peine perdue.

Après avoir dit que la division du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif dans les gouvernements présidentiels affaiblit le pouvoir législatif, il peut sembler contradictoire de dire que cette division affaiblit aussi l'exécutif. Mais il n'y a là rien de contradictoire. Cette division ôte au gouvernement toute sa force d'agrégation, toute la force qu'a l'ensemble de la souveraineté; donc elle en affaiblit les deux moi-

tiés. Que l'exécutif en soit affaibli, rien n'est plus évident. En Angleterre, un cabinet solide obtient le concours de la législature dans tous les actes qui ont pour but de faciliter l'action administrative; il est lui-même, pour ainsi dire, la législature. Mais un président peut être entravé par le pouvoir législatif, et il l'est presque inévitablement. La tendance naturelle des membres de toute législature est d'imposer leur personnalité. Ils veulent satisfaire une ambition louable ou blâmable, ils veulent favoriser les mesures qu'ils jugent les plus utiles au bien public, ils veulent surtout laisser trace de leur activité propre dans les affaires publiques. Toutes ces causes diverses les engagent dans une opposition contre l'exécutif. Ils ne sont que les instruments de ses idées s'ils lui prêtent leur aide, ils font triompher leurs propres opinions s'ils le terrassent; ils ont le premier rôle s'ils parviennent à le vaincre, ils n'ont que le rôle d'auxiliaires s'ils l'appuient. C'est la faiblesse de l'exécutif en Amérique qui d'ordinaire était le sujet principal de toutes les critiques avant le soulèvement des États confédérés. Le Congrès et les comités du Congrès mettaient obstacle à l'exercice du pouvoir exécutif toutes les fois que la pression du sentiment public ne les tenait pas en arrêt et en respect.

Non-seulement le système présidentiel suscite au pouvoir exécutif l'antagonisme du pouvoir législatif et l'affaiblit d'autant, mais il l'affaiblit encore en diminuant sa valeur intrinsèque. Un Cabinet est choisi

par une législature, et quand cette législature se compose de personnes capables, ce moyen de choisir l'exécutif est le meilleur de tous. C'est un exemple d'élection au second degré, dans les seules conditions où une élection semblable est préférable à l'élection directe. Ordinairement, dans un pays électoral, j'entends dans un pays dont la vie politique est forte et qui sait se servir des institutions populaires, l'élection de candidats chargés de choisir de nouveaux candidats est une pure comédie. Il en est ainsi du collége électoral en Amérique. En l'établissant on avait voulu laisser aux députés, dont il serait composé, l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, et une véritable indépendance pour choisir le président. Mais les électeurs du premier degré prennent leurs mesures; ils ne nomment un député que pour lui donner mission d'élire M. Lincoln ou M. Breckenridge; le député se borne à recevoir un billet de vote qu'il met ensuite dans l'urne. Jamais il ne fait réellement un choix, jamais même il n'y songe. Il n'est qu'un messager, un intermédiaire; ceux-là seuls décident du choix à faire qui l'ont choisi lui-même, et qui l'ont choisi parce qu'ils savaient quelle serait sa façon d'agir.

La Chambre des communes se trouve, il est vrai, soumise aux mêmes influences. Ses membres, pour la plupart, sont élus parce qu'ils se proposent de voter pour un certain ministère; c'est ce qui détermine à les nommer plutôt que d'autres considéra-

tions d'un ordre purement législatif. Cependant, et voilà une différence capitale, les fonctions de la Chambre des communes sont importantes et *continues*. Cette Chambre ne fait pas comme le collége électoral aux États-Unis, elle ne se sépare pas après avoir élu l'exécutif. Elle surveille les affaires, fait des lois, élève et dépose les ministères, et cela par un travail quotidien. C'est donc un véritable corps électoral. Le parlement de 1857, lequel, plus que tout autre parlement parmi ceux qui l'ont précédé depuis longtemps, avait été nommé pour soutenir un premier ministre connu d'avance, ce parlement qui avait été choisi, suivant l'expression américaine, d'après le *Palmerston-ticket*, n'avait pas encore deux ans d'existence, quand il renversa lord Palmerston. Bien que nommé pour soutenir un ministère particulier, il renversa ce ministère.

Rien de mieux qu'un bon parlement pour faire un bon choix. S'il est capable de créer des lois pour le pays, il faut que sa majorité représente l'intelligence moyenne du pays; les divers membres qui le composent représentent sans doute les divers intérêts de nature spéciale, les opinions et les préjugés qu'on y trouve; un tel parlement doit renfermer un avocat pour chaque doctrine particulière et doit constituer un vaste corps dont la neutralité entre les doctrines présente, dans son homogénéité, l'image du sentiment national lui-même. Un tel corps, quand il remplit ces conditions, est, pour choisir les membres de l'exécutif,

le meilleur qu'on puisse imaginer. Il est plein d'activité politique, il est intimement mêlé à la vie sociale, il comprend la responsabilité des affaires, pour ainsi dire, ambiantes; il réunit toute l'intelligence que le milieu dont il émane se trouve contenir. Voilà ce que Washington et Hamilton ont voulu créer en composant un collége électoral avec l'élite de la nation.

Le meilleur moyen d'apprécier les avantages de chaque système est de le voir à l'œuvre. En principe, la nation elle-même est le vrai corps constituant; or, d'après la théorie et l'expérience, à part de rares circonstances, ce corps exerce mal son pouvoir. M. Lincoln, à sa seconde élection, fut choisi alors que tous les États fédéraux étaient unis de cœur dans un seul but, aussi fut-il l'élu de la volonté nationale exprimée en connaissance de cause par la nation elle-même. Il personnifiait la pensée qui absorbait tous les esprits. Mais c'est peut-être la seule élection présidentielle dont on en peut dire autant. Dans presque tous les cas le choix du président s'opère par l'emploi de coteries et de combinaisons trop compliquées pour qu'on s'en fasse une idée exacte, et trop connues, néanmoins, pour qu'il soit utile d'en tracer le tableau. Il n'est pas l'élu de la nation, il est nommé par des manœuvriers électoraux. Un vaste corps constituant, dans les temps calmes, est nécessairement et, on peut le dire, légitimement soumis à l'action des mouvements électoraux; un simple électeur ne peut être assuré de donner son vote avec uti-

lité s'il ne fait point partie de quelque grande organisation; et s'il en fait partie, il abdique sa capacité électorale en faveur de ceux qui dirigent l'association. La nation appelée à choisir par elle-même serait, jusqu'à un certain point, inhabile à l'œuvre, mais s'il arrive que, ne choisissant pas directement par elle-même, elle vote au gré d'agitateurs cachés, elle ressemble alors à un homme corpulent et paresseux dont l'esprit est étroit et vicieux; cet homme marche lentement et lourdement, mais sa marche le mène à l'exécution d'un mauvais dessein; son esprit n'a que peu d'idées, mais dans ce peu d'idées il en est de mauvaises.

Outre que la nation est moins apte à faire un choix que le parlement, la matière sur laquelle ce choix peut porter est aussi de qualité inférieure. On a beaucoup blâmé les législateurs américains du siècle dernier, de n'avoir pas permis aux ministres du président d'être membres du Congrès; mais, eu égard à leur point de vue, cette décision marquait de la prévoyance et de la sagesse. Ils voulaient maintenir une séparation absolue entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif; ils croyaient que c'était nécessaire à l'existence d'une bonne constitution; ils pensaient qu'une distinction semblable se trouvait dans la constitution anglaise que les plus habiles d'entre eux regardaient comme la meilleure de toutes les constitutions. Et pour bien maintenir une telle séparation, il faut nécessairement exclure de l'assemblée législative les ministres du président. S'ils n'en sont

pas exclus, ils deviennent l'exécutif et éclipsent le président lui-même. Une chambre législative est avide et ambitieuse; elle empiète autant qu'elle peut sur les autres pouvoirs et leur fait le moins de concessions qu'il lui est possible. Ce sont les passions de ses membres qui la dirigent; la faculté de faire les lois, qui, en matière du gouvernement, est la plus compréhensive de toutes, lui sert d'instrument; elle s'emparera de l'administration s'il lui est possible de le faire. Par conséquent, d'après leur principe, les fondateurs des États-Unis ont eu raison d'interdire aux ministres l'entrée du Congrès.

Mais quoique cette exclusion soit indispensable au système du gouvernement présidentiel, elle n'en est pas moins un grand mal. Elle entraîne la dégradation de la vie publique. Un membre de la législature doit avoir un autre horizon que le plaisir de prononcer quelques discours ; à moins d'être excité par l'espérance de prendre part à la politique active et à moins de se sentir responsable, un homme de premier ordre ne se souciera guère d'occuper un siége dans l'assemblée, ou bien il y fera peu de chose. Appartenir à une société de débats littéraires qui est tout simplement l'appendice d'un pouvoir exécutif (et c'est à peu près l'image d'un congrès sous la constitution présidentielle), voilà un objet peu fait pour provoquer une noble ambition, voilà une situation propre à encourager la paresse. Les membres d'un parlement, s'ils sont exclus des affaires politiques, ne

peuvent entrer en ligne de comparaison ni, à plus forte raison, marcher de pair avec les membres d'un parlement quand ceux-ci peuvent être appelés au maniement de l'administration. Par sa nature, le gouvernement présidentiel divise la vie politique en deux moitiés distinctes, l'une purement exécutive, l'autre législative. Cette division fait que ni l'une ni l'autre ne mérite qu'un homme s'y consacre comme à une carrière suivie, et y absorbe, ainsi que dans le gouvernement de Cabinet, son âme tout entière.

Les hommes d'État entre lesquels la nation a le droit de choisir sous le gouvernement présidentiel, sont d'une qualité bien inférieure à ceux que lui offre le système du cabinet ; et le corps électoral chargé de choisir l'administration est aussi beaucoup moins clairvoyant.

Tous ces avantages ont beaucoup plus d'importance aux moments critiques, parce que l'action gouvernementale est alors d'un intérêt plus grave. Une opinion publique bien formée, une législature respectable, habile et disciplinée, un exécutif convenablement choisi, un parlement et une administration qui ne s'embarrassent point mutuellement, mais qui coopèrent ensemble ; ce sont là des avantages dont l'importance est plus grande quand on est aux prises avec de grandes affaires que lorsqu'il s'agit d'affaires insignifiantes, plus grande quand on a beaucoup de travail que lorsqu'on a une besogne facile. Mais ajou-

tons qu'un gouvernement parlementaire où un cabinet est constitué, possède en outre un mérite particulièrement utile dans les temps très-orageux : il a à sa disposition ce qu'on peut appeler une réserve de pouvoir toute préparée à agir quand des circonstances extrêmes l'exigent.

Le principe du gouvernement populaire, c'est que le pouvoir suprême capable de déterminer le courant politique réside dans le peuple, non pas nécessairement ou ordinairement dans le peuple tout entier, ni dans la majorité numérique, mais dans le peuple choisi, trié et mis à part. Il en est ainsi en Angleterre et dans tous les pays libres. Sous un gouvernement de Cabinet, dans une occasion soudaine, ce peuple peut choisir un homme à la hauteur des circonstances. Il est possible et même probable qu'un tel homme ne serait pas appelé au pouvoir avant cette occasion. Ces grandes qualités, la domination de la volonté, l'énergie décisive, la promptitude du coup d'œil, qui conviennent fort aux instants de crise, ne sont pas nécessaires et sont même des inconvénients dans les temps ordinaires. Un lord Liverpool vaut mieux pour la politique de tous les jours qu'un Chatham, un Louis-Philippe beaucoup mieux qu'un Napoléon. Le monde est ainsi fait qu'il lui faut, quand survient tout à coup une tempête périlleuse, changer de timonier, remplacer le pilote des temps calmes par le pilote des temps orageux. En Angleterre nous avons eu si peu de catastrophes, depuis que notre

constitution a atteint sa maturité, que nous apprécions à peine cette excellence latente. Nous n'avons pas eu besoin, pour diriger une révolution, d'un Cavour, s'il m'est permis de citer comme modèle cet homme taillé entre tous à la hauteur des grandes circonstances ; et, par un moyen naturel et légal, nous sommes rentrés dans l'ordre. Mais même en Angleterre, dans l'occurrence qui, dans ces dernières années, nous a le plus rapprochés d'une grande crise, au moment des affaires de Crimée, nous avons eu recours à cette ressource. Nous avons déposé le cabinet Aberdeen, le meilleur peut-être qu'il y ait eu depuis l'Acte de réforme, et qui était un cabinet non pas seulement convenable mais éminemment approprié à toutes sortes de situations difficiles, hormis celle qu'il fallait surmonter alors ; un cabinet qui pour la paix était excellent, et auquel il ne manquait qu'un peu de diable au corps ; on porta alors au pouvoir un homme d'État qui avait le genre de mérite nécessaire, un homme qui, s'il se sent fermement appuyé par l'Angleterre, s'il en sent la puissance derrière lui, marche sans hésitation et frappe sans s'arrêter. Comme on l'a dit alors, « nous avons écarté le quaker et pris » le pugiliste ».

Sous un gouvernement présidentiel, rien de semblable n'est possible. Le gouvernement américain se vante d'être le gouvernement du peuple souverain ; mais quand arrive une crise soudaine, circonstance dans laquelle l'usage de la souveraineté devient sur-

tout nécessaire, on ne sait où trouver le peuple souverain. Il y a un congrès élu pour une période fixe, qui peut être divisée en fractions déterminées, dont on ne peut ni hâter ni retarder la durée ; il y a un président choisi aussi pour un laps de temps fixe, et inamovible pendant tout ce temps-là ; tous les arrangements sont prévus d'une manière déterminée. Rien d'élastique dans tout cela ; tout, au contraire, est rigoureusement spécifié et daté. Quoi qu'il advienne, on ne peut rien précipiter, rien proroger. C'est un gouvernement commandé d'avance, et, qu'il convienne ou non, qu'il marche bien ou mal, qu'il remplisse ou non les conditions voulues, la loi oblige à le conserver. Dans un pays qui aurait des relations étrangères compliquées avec cette fixité du gouvernement, il arriverait le plus souvent que pendant la première année d'une guerre, c'est-à-dire pendant l'année la plus critique, on aurait un chef de Cabinet nommé pour le temps de paix, et que la première année après l'établissement de la paix verrait au pouvoir un chef de Cabinet choisi pour le temps de guerre. Dans l'un et l'autre cas la période de transition serait dirigée fatalement par un homme choisi non pas pour établir l'ordre de choses qu'il inaugure, mais pour le temps contraire ; cet homme d'État aurait été nommé pour suivre la politique dont l'abandon lui est imposé par les événements, et non point pour suivre celle qui prévaut dans son administration.

Toute l'histoire de la guerre civile en Amérique,

histoire bien propre à éclairer le mécanisme d'un gouvernement présidentiel dans les conjonctures où l'art de gouverner a le plus d'importance, n'est qu'une vaste et longue série de preuves à l'appui de ces réflexions. Sans doute il serait absurde de reprocher en principe au gouvernement présidentiel cette anomalie exceptionnelle, qui a procuré l'avénement du vice-président Johnson à la présidence, confiant ainsi à un homme élu pour remplir une sinécure, les fonctions administratives les plus importantes du monde politique. Un tel défaut, bien qu'il révèle en même temps la véritable pensée de ceux qui ont fait là Constitution (1) et le côté faible du mécanisme, n'est qu'un accident propre à cette variété du gouvernement présidentiel, et non point un élément nécessaire du système. Mais la première élection de M. Lincoln n'offrait pas cette particularité ; elle a montré d'une manière frappante le jeu naturel du système dans une grande occasion, et cette façon d'opérer peut se résumer en un mot : c'est gouverner par l'inconnu. Presque personne en Amérique n'avait la moindre idée de ce que pouvait bien être M. Lincoln, ni de ce qu'il pourrait bien faire. Sous le gouvernement

(1) Dans l'esprit de ceux qui ont fait la Constitution fédérale, le choix du collége électoral devait porter à la vice-présidence l'homme qui, après le président, offrirait par son habileté politique le plus de garanties au pays. Cependant la vice-présidence étant une sinécure, c'est ordinairement un esprit médiocre mais ayant les bonnes grâces des manœuvriers électoraux qui y est élevé par contrebande. La chance qu'il a de succéder au président est trop éloignée pour qu'on en tienne compte.

de Cabinet, au contraire, les hommes d'État principaux sont familièrement connus de tous, non pas seulement par leurs noms mais par leurs idées. Ce n'est pas toujours avec une ressemblance fidèle, mais c'est toujours profondément, que le portrait d'hommes tels que M. Gladstone ou lord Palmerston est imprimé dans l'esprit public. Nous n'imaginons même pas qu'on puisse confier l'exercice de la souveraineté à un inconnu. L'idée de désigner des gens inconnus, qui peuvent être médiocres, pour parer à des éventualités inconnues, qui peuvent avoir de la grandeur, nous paraît tout simplement ridicule. M. Lincoln, il est vrai, s'est trouvé être un homme, sinon de grande capacité, du moins de grand bon sens. Il avait un fond de nature puritaine qui était le fruit des épreuves et qui ne manquait pas de charme. Mais le succès à la loterie n'est pas un argument en faveur des jeux de hasard. Quelles étaient les chances pour qu'un homme ayant les antécédents de Lincoln et élu dans les conditions où il l'a été, fît ses preuves comme il les a faites?

Cependant cet état d'incertitude est le cas ordinaire sous le gouvernement présidentiel. Le président y est nommé par un procédé qui rend impossible l'élection de personnages connus, autrement que dans des circonstances particulières et dans les moments où l'esprit public excité se prononce impérieusement. Par conséquent, s'il survient une crise aussitôt après l'élection présidentielle, on a l'inconnu pour gouverne-

ment, et le soin de conjurer cette crise est remis à ce que notre grand auteur satirique aurait appelé « l'homme d'État X. » Même dans les temps calmes, le gouvernement présidentiel, par les raisons diverses que nous avons énumérées, est inférieur au gouvernement d'un cabinet; mais la difficulté qui peut se présenter alors n'est rien en comparaison de ce qu'elle serait dans les temps agités. Les défauts relatifs d'un gouvernement présidentiel sont bien moindres dans la vie régulière et courante que ne le seraient, au moment de troubles soudains, le manque d'élasticité, l'impossibilité de la dictature, l'absence totale d'une réserve révolutionnaire.

Ce contraste explique pourquoi la qualité marquante que possèdent les gouvernements de Cabinet a une importance si prépondérante. Je vais montrer maintenant quelles nations peuvent avoir un gouvernement de ce genre et sous quelle forme ce gouvernement existe en Angleterre.

II

LE GOUVERNEMENT DE CABINET.

SES CONDITIONS PRÉALABLES ; SA FORME SPÉCIALE EN ANGLETERRE.

Le gouvernement de Cabinet est une rareté, parce qu'il nécessite un grand nombre de conditions préalables. Il exige la coexistence, chez une nation, de plusieurs traits qu'on ne rencontre pas souvent dans le monde et dont on devrait faire l'analyse avec plus de soin qu'on ne le fait souvent. On s'imagine qu'une certaine intelligence et quelques vertus simples sont les conditions qu'il suffit de réaliser. Sans doute ces qualités intellectuelles et morales sont nécessaires, mais il y a bien d'autres choses qui sont nécessaires encore. Un gouvernement de Cabinet est le gouvernement d'un comité élu par la législature, et par conséquent il doit remplir des conditions de deux ordres : premièrement celles qui sont essentielles, par sa nature, à tout gouvernement électif; et en second lieu celles que réclame ce genre particulier de

gouvernement électif. Il y a les conditions préalables communes au genre, et d'autres conditions particulières à l'espèce.

La première condition préalable que suppose un gouvernement électif, c'est la confiance mutuelle des électeurs. Accoutumés à accepter pour gouvernants des ministres élus, nous sommes portés à nous imaginer que le monde entier aurait facilement des dispositions analogues. L'état de nos connaissances et la civilisation ont fait chez nous assez de progrès pour qu'instinctivement et sans raisonner, presque sans en avoir conscience, nous accordions à un certain nombre de personnes le droit de choisir nos gouvernants pour nous. Cela nous paraît la chose la plus simple du monde. Et cependant c'est l'une des plus graves.

Ce qui indique particulièrement l'état de demi-barbarie chez un peuple, c'est le sentiment général de méfiance et le caractère soupçonneux qu'on y remarque. Les hommes, à part d'heureuses circontances de temps et de pays, tiennent par de fortes racines au sol natal ; ils pensent comme on y pense, et ne peuvent souffrir une autre manière de penser. La paroisse voisine elle-même est pour eux un objet de soupçons ; ses habitants ont des usages qui, pour offrir avec les leurs des différences imperceptibles, sont néanmoins différents ; ils ont un accent particulier, ils emploient certains mots qui leur sont propres, la tradition leur attribue une foi équivoque.

Et si la paroisse voisine donne ainsi prise aux soupçons, le comté voisin y prête beaucoup plus. Là on signale un commencement de maximes nouvelles, de pensées nouvelles, d'habitudes nouvelles; cette limite qui de temps immorial sépare les deux comtés fait pressentir l'existence d'un monde étranger. Si l'on a des préventions contre le comté voisin, on a pour les comtés éloignés une méfiance absolue. « Il vient de là des vagabonds », voilà ce qu'on en sait, et l'on n'en connaît rien de plus. Les habitants du Nord parlent un dialecte qui ne ressemble pas au dialecte du Sud; ils ont d'autres lois, une autre aristocratie, une vie autre. Aux époques où l'idée des pays lointains n'offre rien à l'esprit, où le voisinage est chose de sentiment et la localité objet d'une véritable passion, on ne peut concerter une coopération entre des pays éloignés, même pour des intérêts vulgaires. Les habitants de ces pays n'ont pas mutuellement assez de confiance dans la bonne foi, dans le bon sens et dans le bon jugement de leurs voisins; ils ne peuvent assez compter les uns sur les autres.

S'il ne faut pas attendre cette coopération pour les affaires ordinaires, il n'y faut pas compter à plus forte raison pour l'acte le plus sérieux de la vie politique, c'est-à-dire le choix du pouvoir exécutif. S'imaginer que le Northumberland, au XIIIe siècle, aurait consenti à s'allier avec le comté de Somerset pour choisir un magistrat suprême, c'est une idée absurde; ces deux pays seraient à peine

tombés d'accord pour choisir un bourreau. Aujourd'hui même, si l'objet qu'on poursuit avait quelque chose d'ostensible, aucun des districts séparés ne l'accepterait. Mais dans une élection de comté, jamais on ne dit : «Le but de notre réunion est de choisir un dé» légué pour nous représenter dans ce corps particu» lier que les Américains appellent un collége électo» ral, pour l'assemblée qui doit nommer notre pre» mier magistrat, lequel remplace chez nous leur pré» sident. Les représentants de ce comté se réuniront » avec ceux des autres comtés, villes ou bourgs pour » élire nos gouvernants.» Une explication aussi catégorique eût été impossible autrefois, et on la regarderait même comme bizarre et excentrique si elle était donnée aujourd'hui. Par bonheur le procédé électoral est si indirect, si caché, l'introduction de ce procédé s'est faite d'une manière si graduelle et si latente, qu'on remarque à peine combien est énorme le degré de confiance politique que nous nous accordons les uns aux autres. Le crédit commercial le plus étendu semble, à ceux qui l'accordent, chose naturelle, simple et ordinaire ; on ne le raisonne pas, on n'y songe guère ; le crédit politique le plus étendu a quelque chose d'analogue ; nous donnons notre confiance à nos compatriotes sans réfléchir à cet acte.

Une seconde et très-rare condition du gouvernement électif, c'est *le calme* de l'esprit national, c'est-à-dire cette disposition d'esprit qui permet de traverser, sans perdre l'équilibre, tout ce que renferment

d'agitations nécessaires les péripéties des événements. Jamais, à l'état de barbarie ou de demi-civilisation, un peuple n'a possédé cette qualité. La masse des gens sans éducation ne pourrait pas aujourd'hui, en Angleterre, écouter paisiblement ces simples paroles : « Allez, choisissez vos gouvernants » ; semblable idée les affolerait et leur ferait appréhender un danger chimérique ; une tentative d'élection aboutirait forcément à quelque usurpation de pouvoirs. L'avantage incalculable des institutions imposantes dans un pays libre, c'est qu'elles empêchent cette catastrophe. Si la nomination de nos gouvernants se fait sans troubles, c'est grâce à l'existence apparente d'un gouvernement non soumis à l'élection. Les classes pauvres et ignorantes, celles qui sont plus sujettes aux agitations et aux égarements qui les suivent, s'imaginent en toute conscience que la reine gouverne. Impossible de leur expliquer la différence qu'il y a entre régner et gouverner ; les mots nécessaires pour l'exprimer n'existent pas dans leur langue, et les idées nécessaires pour en pénétrer le sens n'existent pas dans leur esprit. Cette distinction établie entre le pouvoir suprême et le rang suprême est un raffinement qu'elles ne peuvent pas même concevoir. Elles s'imaginent être gouvernées par une reine héréditaire, et gouvernant par la grâce de Dieu, tandis qu'en réalité elles sont gouvernées par un cabinet et un parlement composés d'hommes de leur propre choix et sortant de leurs rangs. Les traits saillants de

la dignité imposent le respect, et souvent des individualités qui, sans cela, n'auraient aucun crédit en profitent pour gouverner à la faveur de ce sentiment.

Enfin la troisième condition de tout gouvernement électif, c'est ce qu'on peut nommer la raison instinctive. Par là j'entends une faculté qui implique l'intelligence mais qui en est pourtant distincte. Un peuple entier appelé à choisir ses gouvernants doit être capable de se représenter clairement les objets éloignés. Ordinairement le caractère divin qu'on attribue à un roi ne permet pas qu'on se fasse de sa personne une idée exacte. On s'imagine que l'être à qui on rend hommage a une supériorité de nature autant que de position; on le déifie par le sentiment comme autrefois on le déifiait par la doctrine. Cette illusion a été et est encore d'un avantage incalculable pour la race humaine. Elle l'empêche, il est vrai, de choisir ses gouvernants, car les hommes ne peuvent s'illusionner au point d'accorder ce tribut de leur sentiment à un homme qui était hier leur égal et qui peut le redevenir demain, à un homme qu'ils ont en définitive choisi pour être ce qu'il est. Mais quoique cette superstition empêche l'élection directe des gouvernants, elle rend possible l'existence des gouvernants qui ne sont pas élus. Un peuple ignorant s'imagine que son roi ceint d'une couronne auguste, sacré à Reims par l'huile sainte, ou appartenant à la descendance des Plantagenets, est un être différent de ceux qui ne descendent pas d'une maison royale,

qui n'ont ni couronne ni caractère sacré. Il croit fermement que cet être a un droit mystique à leur obéissance; et, à ce titre, il lui obéit. C'est seulement plus tard, quand le monde s'est étendu, quand l'expérience des peuples s'est élargie, quand ils ont plus de sang-froid dans la pensée, que l'autorité d'un gouvernant choisi d'une façon visible peut obtenir son plein exercice.

Ces conditions retrécissent beaucoup le domaine des gouvernements électifs. Mais les conditions préliminaires qu'exige un gouvernement de Cabinet sont encore plus rares. Un tel gouvernement, outre qu'il lui faut renfermer les conditions déjà mentionnées, doit rencontrer encore une bonne législature, c'est-à-dire une législature capable d'élire une administration habile.

Or une législature capable est une rareté. Toute législature permanente, tout mécanisme dont l'action constante a pour but de faire ou d'abroger des lois, bien que ce soit à nos yeux une institution fort naturelle, ne s'en écarte pas moins des idées traditionnellement admises par l'humanité. La plupart des nations se font de la loi un idéal qui la présente soit comme un don de la Divinité, par conséquent invariable, soit comme l'effet d'une habitude fondamentale, legs du passé qu'il faut transmettre intact à l'avenir. Le parlement anglais, dont les fonctions principales consistent à faire des lois, n'avait pas ce caractère autrefois. C'était plutôt un corps chargé de

conserver la loi. La coutume du royaume, cette loi originelle transmise par les ancêtres, cette loi confiée aux soins des juges, ne pouvait être modifiée sans le consentement du parlement; on était donc assuré qu'elle ne subirait ses changements que dans les circonstances graves et dans les cas tout à fait particuliers. On estimait que le parlement n'avait pas tant pour objet de modifier les lois que de s'opposer à leur modification. Tel était en effet son emploi réel.

Dans les sociétés primitives, il importe plus d'avoir des lois fixes que de les avoir bonnes. Toute loi faite chez un peuple, aux temps d'ignorance, renferme nécessairement beaucoup d'erreurs et entraîne beaucoup de conséquences fâcheuses. Les perfectionnements de la législation ne se trouvent, ni ne sont même bien utiles, dans une société grossière, péniblement occupée et à vues étroites. Mais alors, il y a un besoin impérieux de stabilité. Que l'homme puisse recueillir les fruits de son travail, qu'on reconnaisse les lois sur la propriété, sur le mariage, que tout le train de la vie marche dans une ornière connue d'avance, tel est le souverain bien dans les âges primitifs et le désir suprême de l'humanité aux époques de demi-civilisation. Ces temps-là demandent moins l'amélioration des lois que leur fixité. Les passions y ont une telle violence, la force y est si entreprenante et le lien social si faible que, pour frapper les yeux par un auguste spectacle, rien ne vaut alors l'inaltérabilité de la loi nécessaire au maintien de l'ordre.

Aux premiers âges de la société humaine, tout changement est regardé comme funeste et l'est en effet le plus souvent. Les conditions de la vie y sont si simples et si invariables qu'un bon ensemble de règles y suffit, pourvu que les hommes s'en rendent bien compte. La coutume est le premier obstacle à la tyrannie. Cette fixité routinière des usages sociaux qui irrite si fort les novateurs modernes, parce qu'elle entrave les perfectionnements, sert de digue aux usurpations. L'idée des nécessités politiques n'a pas encore fait son apparition; on ne conçoit les abstractions de la justice que faiblement et vaguement; on demeure obstinément attaché comme à un moule aux usages transmis, c'est une nécessité pour conserver intacte et en bon état la vie fragile qui s'y modèle.

En un temps pareil, une législature toujours occupée à faire et à abroger des lois, aurait offert une anomalie et un danger. Mais dans l'état actuel du monde civilisé, ces difficultés disparaissent. Les aspirations des États civilisés les portent à réclamer qu'on approprie les lois aux mœurs, qu'on adopte la législation du passé aux besoins nouveaux d'un monde qui varie maintenant chaque jour. Il n'est plus nécessaire de conserver des lois mauvaises, parce qu'il est devenu nécessaire d'avoir des lois. La civilisation est assez forte pour qu'il soit permis de greffer sur elle des perfectionnements au moyen des lois. Cependant, envisagée dans son ensemble, l'histoire démontre que

si les bons Cabinets sont rares, c'est parce qu'il y a moins encore de législatures dont l'action soit continue.

D'autres conditions limitent en outre le domaine où peut se rencontrer un gouvernement de Cabinet. Il ne suffit pas qu'il y ait une législature, il faut que cette législature soit capable, qu'elle veuille élire et conserver un bon pouvoir exécutif. Et la chose n'est pas très-facile. Ce n'est pas que nous nous proposions l'entreprise d'étudier l'organisation laborieuse et compliquée, dont on trouve déjà l'exemple dans la Chambre des communes, et dont on a tracé avec plus de détails le libre développement dans les projets formés pour améliorer cette Chambre. Nous ne songeons en ce moment ni à la perfection, ni à ce qui est excellent, nous bornant à rechercher seulement les conditions suffisantes de capacité.

Ces conditions sont au nombre de deux : d'abord il faut avoir une bonne législature ; ensuite il faut la conserver bonne. Ces deux problèmes n'ont pas une liaison aussi intime qu'on pourrait le croire à première vue. Pour conserver une législature dans toute sa valeur, il est nécessaire de lui donner un travail sérieux qui l'occupe. Qu'on emploie la meilleure assemblée à ne rien faire, les membres de cette assemblée se disputeront à propos de rien. Où finissent les grandes questions, commencent les petits partis. Et l'État le plus heureux, s'il a peu de nouvelles lois à faire, peu de lois anciennes à abroger, et des rela-

tions étrangères peu compliquées, éprouve une difficulté considérable à employer une législature. N'ayant rien à décréter, rien à régler, cette législature court grandement le risque, toute autre affaire lui manquant, de se livrer à des querelles sur la partie de sa tâche qui concerne les élections. Des disputes relatives aux ministères occuperont tout son temps, et ce temps pourra être mal employé ; une suite continue d'administrations faibles, incapables de gouverner et peu propres au maniement des intérêts publics, viendra se substituer à ce qu'un gouvernement de cabinet doit procurer quand il fonctionne bien, c'est-à-dire un nombre suffisant d'hommes capables, se maintenant assez longtemps au pouvoir pour déployer leurs capacités. Déterminer exactement la somme d'affaires n'ayant pas trait aux élections qu'il faut confier à un parlement chargé d'élire l'exécutif, voilà qui n'est guère facile. Il n'y a ni chiffres ni statistique dans la théorie des constitutions. Tout ce qu'on peut dire, c'est qu'un parlement, s'il a peu d'affaires à traiter, ne peut être aussi bon qu'un parlement dont les affaires sont nombreuses, à moins que sous tous les autres rapports il ne soit bien meilleur que ce dernier. Un parlement médiocre s'améliore beaucoup au frottement des grandes affaires, mais s'il n'a pas d'affaires importantes, il doit être intrinsèquement d'une nature tout à fait supérieure, pour ne pas marquer son existence d'une manière déplorable.

S'il est difficile de conserver une législature en bon

état, il est évidemment plus difficile de l'obtenir telle tout d'abord. Deux sortes de nations sont aptes à choisir un bon parlement. C'est, en premier lieu, la nation où le peuple est intelligent et à son aise. Là où ne se trouve point ce qu'on nomme l'*honnête pauvreté*, là où l'éducation est répandue et où l'intelligence politique est commune, rien n'est plus facile pour la masse du peuple que d'élire une bonne législature. Les traits principaux de cet idéal se présentent dans les colonies anglaises de l'Amérique septentrionale et dans tous les États libres de l'Union. Ces pays ne connaissent pas l'*honnête pauvreté;* l'aisance matérielle s'obtient là bas à un degré que nos pauvres d'Angleterre n'imaginent pas, et s'obtient facilement avec de la santé et du travail. L'éducation y est très-répandue et s'y répand rapidement. Partis ignorants de l'ancien monde, les émigrants, arrivés dans leur nouvelle patrie, ont souvent l'occasion d'apprécier les avantages intellectuels dont ils sont eux-mêmes dépourvus, et ils souffrent de leur infériorité dans un pays où l'éducation élémentaire est si commune.

La plus grande difficulté qu'on éprouve dans des régions aussi nouvelles est uniquement le fait de la géographie ; en général la population est éparse, et partout où la population est éparse la discussion devient difficile. Mais même dans un pays très-grand, comme nous en comptons en Europe, un peuple réellement intelligent, réellement bien élevé, réellement à son aise, se formerait bientôt un bon courant d'opi-

nions. On ne peut douter queles États de la Nouvelle-Angleterre, s'ils formaient un pays séparé, auraient une éducation, une capacité politique et une intelligence moyennes, telles que n'en posséda jamais la majorité chez aucun peuple aussi nombreux. Dans un État de ce genre, où le peuple est capable de choisir une législature, il est possible et presque facile de la choisir bonne. Si les États de la Nouvelle-Angleterre formaient une nation séparée ayant un gouvernement de Cabinet, ils se feraient dans le monde, par leur sagacité politique, une réputation égale à celles qu'ils ont pour leur prospérité générale.

La structure de ces États est, il est vrai, fondée sur le principe de l'égalité, et il est impossible qu'aucun État de ce genre puisse satisfaire entièrement et rigoureusement un théoricien politique. Dans tous les États de l'ancien monde, l'égalité n'est qu'une fiction légale presque toujours en désaccord avec les faits. Théoriquement, tous les hommes ont les mêmes droits politiques, et ils ne peuvent les exercer que s'ils ont une égalité de sagesse. Mais aux débuts d'une colonie agricole, cette hypothèse est aussi voisine de la vérité que l'exigent les besoins de la politique. Dans un pays de cette sorte il n'y a pas de grandes propriétés, pas de grands capitaux, pas de classes aristocratiques, chacun a de l'aisance et une vie simple, et nul n'est supérieur à son voisin. Ce n'est pas artificiellement que l'égalité s'établit

dans une colonie nouvelle; elle s'établit par elle-même. On raconte que parmi les premiers colons de l'Australie occidentale, quelques-uns, qui étaient riches, prirent à gages des ouvriers et voulurent se donner le luxe d'équipages pour se promener. Mais ils eurent bientôt à se demander s'ils pourraient s'arranger de manière à vivre dans leurs voitures. Avant que les maisons de leurs maîtres eussent été construites, les ouvriers étaient partis, ils se bâtissaient des maisons à eux-mêmes et cultivaient eux-mêmes leurs terres, abandonnant leurs maîtres avec leurs équipages. Que ce fait se soit exactement passé ainsi, je l'ignore; en tout cas, les faits de ce genre sont arrivés des milliers de fois.

On a souvent essayé de transplanter aux colonies, avec ses nuances de classes, l'image de la société anglaise; on a toujours échoué dès les premiers pas. Les classes grossières des bas fonds ont bien vite senti qu'elles étaient les égales des classes placées au haut de l'échelle ou même qu'elles leur étaient supérieures; elles ont changé de position, laissant les gentillâtres s'arranger à leur façon; la base de la pyramide venant à manquer, le sommet croulait aussitôt et disparaissait. Dans l'enfance d'une colonie agricole, qu'il y ait ou non une démocratie politique, il y a nécessairement une démocratie sociale; la nature se charge de la créer sans le concours de l'homme. Mais avec le temps la richesse s'accroît et l'inégalité commence. A et ses enfants sont industrieux, ils prospèrent; B et ses

enfants sont paresseux, ils échouent. S'il s'établit des manufactures sur un grand pied, et la plupart des pays jeunes s'efforcent d'en établir même au moyen des droits protecteurs, la tendance à l'inégalité s'en accroît d'autant. Le capitaliste arrive seul à une grande fortune, ses ouvriers forment la foule ayant peu de ressources.

Après quelques générations bien élevées il se crée plusieurs variétés de classes, il se trouve un millier d'aristocrates ou quelques dizaines de mille, composant une classe dont l'éducation est supérieure au milieu d'un grand peuple dont l'éducation est ordinaire. En théorie, il est désirable que cette classe qui a plus de richesse et de loisir, ait une influence plus grande ; une constitution parfaite trouverait un expédient habile pour accorder aux idées délicates de cette classe une action puissante sur les idées plus grossières de la foule, mais dans la marche présente du monde, quand toute la population d'un pays est aussi instruite et aussi intelligente qu'elle l'est dans le cas que j'ai supposé, on n'a pas à s'occuper de résoudre ce problème. Les grands États, presque jamais, si ce n'est dans des moments de transition, n'ont été gouvernés par l'aristocratie de la pensée ; et si l'on obtient qu'ils se laissent gouverner par une pensée d'une capacité convenable, on peut déjà se féliciter. On aura fait plus qu'on ne pouvait espérer, bien qu'on pût désirer davantage. En tous cas, un État isocratique, c'est-à-dire

où tout le monde vote et où tout le monde vote de la même façon, peut, si l'éducation y est solide et l'intelligence répandue, offrir certainement matière à un gouvernement de Cabinet. Il satisfait à la condition essentielle du système, car il a un peuple capable de choisir un parlement chargé de choisir lui-même le pouvoir exécutif.

Supposons le cas où la masse du peuple n'est pas capable d'élire le parlement, et c'est ce qui arrive dans le plus grand nombre des nations, l'exception à cette règle étant fort rare, comment alors un gouvernement de Cabinet est-il possible ? Il est possible alors seulement chez les peuples que je nommerai les peuples *respectueux*. On a regardé ce fait comme étrange, mais c'est une grande vérité, qu'il y a des nations chez lesquelles la multitude, moins habile politiquement que le petit nombre des privilégiés, désire être gouvernée par eux. La majorité numérique, soit par habitude, soit de propos délibéré, peu importe, est disposée et même ardente à déléguer le pouvoir de choisir ses gouvernants à une certaine minorité d'élite. Elle abdique en faveur de cette élite, elle obéit volontiers à ceux qui ont la confiance de cette aristocratie intellectuelle. Elle reconnaît pour ses électeurs au second degré, chargés comme tels de choisir ses gouvernants, les membres d'une minorité bien élevée, capable et qui ne trouve pas de résistance ; elle accorde une sorte de mandat à quelques personnes qui lui sont supérieures, qui peuvent choisir un bon gou-

vernement et auxquelles on ne fait pas d'opposition. Une nation dans des circonstances si heureuses, fournit des moyens singulièrement avantageux d'organiser un gouvernement de Cabinet. Elle a les meilleurs citoyens pour élire une législature, et par conséquent, on peut à juste titre espérer qu'ils la choisiront bonne et capable à son tour de choisir une bonne administration.

L'Angleterre est le type des nations *respectueuses*, et la manière dont elle l'est et dont elle est arrivée à l'être est chose extrêmement curieuse. Les classes moyennes, c'est-à-dire la majorité des gens qui ont de l'éducation, voilà aujourd'hui la source du pouvoir en Angleterre. « L'opinion publique aujour- » d'hui, c'est l'opinion du brave bourgeois qui prend » l'omnibus. » Ce n'est nullement l'opinion des classes aristocratiques par elles-mêmes, ni celle des classes qui ont le plus d'éducation ou de goût, c'est tout simplement l'opinion de la masse ordinaire qui a reçu une certaine instruction, mais qui n'en demeure pas moins assez vulgaire. Voyez dans leur ensemble les colléges électoraux, ils n'ont rien de bien intéressant, et si vous promenez vos regards derrière la scène pour y voir les gens qui manœuvrent et opèrent dans le mouvement électoral, peut-être vous offriront-ils encore moins d'intérêt. La Constitution anglaise dans toute la vérité de sa forme tangible, se résume en ceci : la masse du peuple obéit à un certain nombre d'individus; et quand on examine ces individus, on

s'aperçoit que s'ils ne sont pas de la dernière classe, cependant ce sont des individus assez lourds et assez grossiers; ce sont, si elle les passait en revue, les derniers auxquels songerait une très-grande nation pour leur accorder une préférence exclusive.

En fait, la masse du peuple anglais a une obéissance très-grande pour autre chose que pour ses gouvernants. Ce qu'elle respecte, c'est ce qu'on peut nommer la pompe théâtrale de la société. Qu'une cérémonie imposante, qu'un cortége de grands personnages, qu'un certain spectacle de femmes élégantes, qu'une de ces mises en scène dans lesquelles la richesse et le luxe se déploient, viennent à frapper ses regards, voilà cette masse profondément impressionnée. Son imagination est subjuguée, elle sent son infériorité devant tout l'apparat qui se révèle ainsi. Les cours et les aristocraties ont une grande supériorité qui domine la multitude, bien que les philosophes n'y aperçoivent rien, c'est leur éclat et leur solennité. Les gens de cour peuvent faire ce qui est impossible à d'autres. Un homme du peuple essayerait aussi vainement de rivaliser de jeu sur la scène avec les acteurs, qu'avec les membres de l'aristocratie dans leur rôle. Le grand monde vu de dehors est une sorte de théâtre où les acteurs brûlent les planches comme les spectateurs ne le pourraient faire. La pièce se joue dans chaque district. Un homme des champs reconnaît que sa maison ne ressemble pas au château de mylord, sa vie n'est pas celle de mylord, sa femme n'a pas la

physionomie de mylady. Le dernier mot de la pièce, c'est la reine : nul ne suppose que sa propre demeure ait quelque analogie avec la cour ; que la vie d'un simple particulier soit celle de la reine, que les ordres donnés par lui s'approchent des ordonnances royales.

Il y a en Angleterre un spectacle enchanteur qui fascine la multitude et qui s'empare de son imagination charmée. De même qu'un paysan en arrivant à Londres se trouve en présence d'un grand et vaste étalage d'objets qui l'éblouissent par l'incompréhensible mystère de leur construction mécanique, de même la constitution de notre société le met face à face avec une foule d'objets politiques, dont il n'aurait jamais imaginé ni su fabriquer les détails et auxquels son esprit ne trouve rien d'analogue.

Que les philosophes raillent cette superstition, elle n'en a pas moins des résultats inappréciables. Grâce au spectacle de cette société imposante, la multitude ignorante obéit au petit nombre des électeurs nominaux, c'est-à-dire aux rentiers taxés sur le pied de 10 livres dans les bourgs, et aux rentiers de 50 livres dans les comtés. Et cependant ces gens-là n'ont rien d'imposant en eux-mêmes, rien de propre à attirer les regards ou à séduire l'imagination. Ce qui frappe la foule, ce n'est pas la pensée, ce sont les résultats de la pensée ; et le plus grand de ces résultats, c'est le merveilleux spectacle qu'offre une société toujours nouvelle et toujours la même, dans laquelle les acci-

dents passent et l'essence demeure, où une génération périt et où une autre la remplace, comme s'il s'agissait d'oiseaux en cage ou d'animaux dans une ménagerie ; en observant cette société admirable, est-ce un langage trop métaphorique que de dire de ses parties diverses qu'elles sont comme des membres appartenant à un être éternel, tant les changements s'y opèrent avec tranquillité, tant il y a d'identité entre la vie qui anime cette année le corps social et celle dont il était animé l'an dernier. Les personnages qui gouvernent en apparence l'Angleterre, sont comme ceux qui figurent le plus ostensiblement dans une magnifique procession, ce sont eux qui occupent les regards de la foule et qui provoquent ses acclamations. Ceux qui gouvernent en réalité sont renfermés dans des voitures de second ordre, nul ne les remarque ni ne demande leurs noms, mais on leur obéit implicitement et instinctivement, en raison de la splendeur déployée par ceux qui les éclipsent et les précèdent.

Il est vrai que ce sentiment, produit par l'imagination, s'appuie sur un fond de satisfaction politique. On ne peut pas dire que la masse du peuple anglais soit extrêmement heureuse en somme. Des classes entières n'ont aucune idée de ce que les classes supérieures appellent l'aisance ; elles n'ont pas les conditions indispensables de l'existence morale, elles ne vivent pas de la vie qui convient à la dignité humaine. Cependant les plus misérables n'imputent pas

leur misère à la politique. Si un agitateur, s'adressant aux paysans du Dorsetshire, tentait d'exciter en eux la désaffection politique, il serait plus probablement lapidé que porté en triomphe. Ces êtres misérables connaissent à peine ce qu'est le Parlement, ils n'ont jamais entendu parler du Cabinet; mais malgré tout ce qu'on leur aurait fait entendre, ils s'écrieraient : « Après tout, la reine est bonne ! » Se révolter contre l'organisation politique serait, à leur sens, se révolter contre la reine qui gouverne la société dont les caractères les plus imposants, ceux qu'ils connaissent, ont leur expression suprême dans sa personne. La masse du peuple anglais est satisfaite politiquement et elle est politiquement respectueuse.

Un peuple *respectueux*, lors même que les classes inférieures y sont peu intelligentes, convient beaucoup plus au gouvernement de Cabinet qu'un pays démocratique, parce qu'il fournit de plus sûrs moyens d'arriver à l'excellence politique. Les classes élevées y peuvent gouverner, or les classes élevées ont plus d'habileté politique que les autres. Une vie de travail, une éducation incomplète, une occupation monotone, une carrière qui occupe beaucoup les bras et fort peu l'esprit, ne peuvent permettre autant de souplesse à l'esprit, autant d'application à l'intelligence, qu'une vie de loisir, de longues études, une expérience variée, une existence qui exerce sans cesse le jugement et qui le perfectionne continuellement. Un pays où se trouvent des pauvres respectueux,

bien qu'il puisse être moins prospère que les pays où il n'y en a pas, est néanmoins beaucoup plus propre que ces derniers à l'existence d'un bon gouvernement. On peut utiliser les meilleurs citoyens dans un État respectueux, on n'emploie que les plus dangereux dans un État où tout homme se croit l'égal de ses concitoyens.

Évidemment, rien n'est plus difficile que de créer une nation respectueuse. Le respect est affaire de tradition, on l'accorde non pas à ce qui est bon, mais à ce qui est vénérable par l'antiquité. Certaines classes, chez certains peuples, conservent d'une façon marquée le privilége d'être préférées pour les fonctions politiques, parce qu'elles ont toujours possédé ce privilége, et parce qu'elles reçoivent comme par héritage un certain prestige qui semble les en rendre dignes. Mais dans une colonie nouvelle, dans un État où les capacités ont chance d'être égales, et où il n'y a point de signes traditionnels pour marquer le mérite et les aptitudes, il coule de source qu'on ne peut accorder de respect politique à la supériorité intellectuelle, que lorsqu'il est bien prouvé d'abord qu'elle existe, ensuite qu'elle a une valeur politique. Il est presque impossible de fournir des preuves semblables de manière à convaincre les ignorants. Dans l'avenir, en un siècle meilleur, peut-être pourra-t-on y arriver, mais aujourd'hui les éléments les plus simples font défaut pour cela ; si l'on ouvrait une discussion sérieuse et des débats convenables, on

ne parviendrait pas facilement à obtenir de la multitude qu'elle motive, par un argument rationnel, son acquiescement à la domination du petit nombre qui se compose de gens bien élevés. Ce petit nombre gouverne par la prise qu'il a, non pas sur la raison de la foule, mais sur ses préjugés et ses habitudes, sur la manière dont elle se représente les choses éloignées qu'elle ne connaît nullement et sur la connaissance usuelle qu'elle a des objets rapprochés et familiers.

Un pays *respectueux*, où la masse du peuple est ignorante, est par conséquent dans cette situation qu'on nomme en mécanique l'équilibre instable. Cet équilibre une fois troublé, rien ne tend plus à le rappeler, au contraire tout en éloigne. Un cône placé sur son sommet est dans un équilibre instable, car si vous l'ébranlez tant soit peu, il s'écartera de plus en plus de sa position et tombera à terre. Il en est de même dans les États où les masses sont ignorantes, mais respectueuses ; si vous permettez une fois à la classe ignorante de prendre le pouvoir en mains, adieu le respect pour toujours. Les démagogues déclareront et les journaux répéteront que le pouvoir du peuple vaut mieux que la domination de l'aristocratie déchue. Un peuple est rarement à même d'entendre discuter les deux côtés d'une question qui l'intéresse ; les organes populaires adoptent le côté qui plaît à la foule, et les feuilles populaires sont en fait les seules qui pénètrent jusqu'aux masses. Un peuple ne s'en-

tend jamais critiquer. Jamais personne ne lui dira que la minorité bien élevée qu'il a déplacée, gouvernait mieux et plus sagement que lui. Jamais une démocratie, à moins d'affreuses catastrophes, ne consentira à rétrocéder ce qu'on lui aura accordé une fois : car agir ainsi ce serait avouer son incapacité, mais c'est là un fait dont les plus lourdes calamités auraient seulement le pouvoir de la convaincre.

III

LA ROYAUTÉ.

Le rôle de la reine, en tant que pouvoir imposant, est d'une utilité incalculable. Sans la reine, le gouvernement actuel de l'Angleterre s'effondrerait et ne serait plus. Souvent, quand on lit que la reine s'est promenée sur les talus de Windsor, ou que le prince de Galles s'est rendu au *derby*, on s'imagine que c'est donner trop d'attention et d'importance à des minuties. Mais on a tort ; et il convient d'expliquer comment les actes d'une veuve isolée et d'un jeune homme inoccupé peuvent offrir tant d'intérêt.

Ce qui fait principalement de la monarchie un gouvernement fort, c'est qu'elle est un gouvernement intelligible. La masse des hommes comprend cette forme de gouvernement et presque nulle part dans le monde on n'en comprend d'autre. On dit communément que les hommes se laissent guider par leur imagination ; il serait plus vrai de dire qu'on les gouverne grâce à la faiblesse de leur imagination. La nature d'une constitution, l'ac-

tion d'une assemblée, le jeu des partis, la formation invisible d'une opinion dirigeante, sont autant de faits dont la complexité présente à l'esprit des difficultés et prête à l'erreur. Mais l'unité d'action, l'unité de résolution, voilà des idées faciles à saisir, chacun s'en rend compte et on ne les oublie jamais. Demander à la masse des hommes s'ils veulent être gouvernés par un roi ou par une constitution, c'est leur donner le choix entre un gouvernement qu'ils comprennent et un autre qu'ils ne comprennent pas. Le cas s'est présenté pour les Français : on leur a posé cette question : Voulez-vous être gouvernés par Louis-Napoléon ou par une assemblée ? Le peuple français a répondu : Nous voulons, pour nous gouverner, un homme dont notre esprit ait une image précise, et non une foule de gens que nous ne nous représentons pas.

Le meilleur moyen de se renseigner sur la nature des deux gouvernements est d'examiner un pays où tous les deux, dans un espace de temps relativement court, se sont succédé l'un à l'autre.

« La situation politique, d'après M. Grote, telle que dans la Grèce légendaire elle s'offre partout à nous, diffère d'une manière frappante en ses traits principaux de l'état de choses universellement accepté parmi les Grecs à l'époque de la guerre du Péloponèse. L'histoire nous montre que l'oligarchie et la démocratie étaient d'accord pour admettre un certain système de gouvernement, lequel comprenait en

principe les trois éléments avec leurs attributions spéciales, puis des fonctionnaires nommés pour un temps et relevant en dernier ressort sous une forme ou sous une autre d'une assemblée générale de citoyens composant soit le Sénat, soit le Corps législatif, soit les deux ensemble. Il y avait, bien entendu, des différences nombreuses et marquantes entre ces gouvernements sous le rapport des qualités requises pour être citoyen, des attributions et des pouvoirs conférés à l'assemblée générale, de l'admissibilité aux fonctions, etc., et souvent un individu avait lieu de critiquer la manière dont on traitait ces questions dans son propre pays. Mais dans l'esprit de tous, une règle ou un système, quelque chose enfin d'analogue à ce qu'on nomme dans les temps modernes une *Constitution*, était d'une nécessité indispensable à un gouvernement pour qu'il fût regardé comme légitime et capable d'inspirer aux Grecs le sentiment d'obligation morale d'où l'obéissance découle.

» Les fonctionnaires auxquels était confié l'exercice de l'autorité pouvaient être plus ou moins compétents et populaires, mais l'estime personnelle qu'on avait d'eux se perdait ordinairement dans l'affection ou la répugnance que provoquait l'ensemble du système. Si un homme énergique parvenait, à force d'audace ou de ruse, à renverser la constitution et à établir d'une façon permanente sa domination arbitraire, il avait beau gouverner parfaitement, jamais il n'obtenait du peuple une sanction morale; son sceptre était

entaché d'illégitimité dès le début, et l'assassinat même d'un tel maître, loin d'être interdit par le sentiment qui dans toute autre circonstance rendait condamnable l'acte de verser du sang, était regardé dans ce cas spécial comme un fait méritoire; on ne trouvait même pour qualifier ce maître qu'un nom dans la langue (τύραννος, c'est-à-dire tyran), ce nom le flétrissait à la fois comme un objet de terreur et de haine.

» Si nous reportons nos regards de la Grèce historique à la Grèce légendaire, celle-ci nous offre un spectacle opposé. Nous y voyons dans le gouvernement peu ou point de parti pris ou de système, encore moins l'idée d'une responsabilité vis-à-vis des gouvernés; mais l'obéissance du peuple y prend sa source dans les sentiments personnels de respect qu'inspire le chef. Nous remarquons d'abord et par-dessus tout le roi, ensuite un nombre limité de rois ou chefs subordonnés, puis la masse des hommes libres tant guerriers qu'agriculteurs, artisans, aventuriers, etc.; enfin au-dessous d'eux les journaliers libres et les esclaves achetés. Aucune barrière large ou infranchissable ne sépare le roi des autres chefs auxquels le titre de *Basileus* est applicable aussi bien qu'à lui-même; la suprématie dont il jouit lui vient par héritage de ses ancêtres et il la transmet par héritage, en règle générale, à son fils aîné; c'est un privilége accordé à la famille par la faveur de *Zeus*. En temps de guerre, le roi conduit ses guerriers, se

signale par des exploits et dirige tous les mouvements militaires; en temps de paix, il est le protecteur suprême des faibles et des opprimés; de plus, il offre au ciel pour le public les prières et les sacrifices destinés à attirer sur le peuple entier la faveur des dieux. Un vaste domaine donné en apanage au souverain lui permet de consacrer en partie le produit de ses champs et de ses troupeaux à une hospitalité fort large quoique simple. En outre, on lui fait beaucoup de cadeaux, soit pour désarmer son inimitié, soit pour acheter sa faveur, soit pour pallier des exactions, et quand on a pris du butin sur l'ennemi, on commence par prélever une part considérable, où d'ordinaire se trouve la plus attrayante captive, et cette part est réservée au roi en dehors de la distribution générale.

» Telle est la position que le roi occupe aux temps légendaires de la Grèce; seul, si l'on excepte les hérauts et les prêtres qui ont un rang spécial et secondaire, le roi se présente aux yeux comme revêtu d'une autorité individuelle, et toutes les fonctions, alors peu nombreuses, dont l'exercice est utile à la société, sont accomplies par ses soins ou par ses ordres. Son ascendant personnel, qui tient à la protection divine répandue sur sa personne ou sur sa race, et peut-être aussi à ce qu'on le croit descendu des dieux, voilà quel est le trait principal du tableau; le peuple écoute sa voix, adopte ses propositions, obéit à ses ordres; non-seulement il ne trouve

pas la moindre résistance, mais même la moindre critique paraîtrait blâmable; on n'en trouve jamais d'exemple, si ce n'est isolément ou chez quelques-uns des princes subordonnés. »

Le trait caractéristique de la royauté anglaise, c'est que tout en conservant le prestige sur lequel l'autorité s'appuyait, aux temps héroïques, pour gouverner, elle y réunit la force morale dont les constitutions ont plus tard armé le pouvoir en Grèce dans un temps plus civilisé. Nous sommes un peuple plus mélangé que celui d'Athènes et probablement que tous les autres peuples de la Grèce politique. Notre progrès a marché d'un pas plus inégal que le leur. Les esclaves, autrefois, formaient une classe séparée ayant d'autres lois et d'autres pensées que les hommes libres. On n'avait pas à s'occuper d'eux en faisant une constitution; nulle nécessité d'améliorer leur sort pour rendre le gouvernement possible. Un législateur grec n'était point tenu d'embrasser dans l'économie de son œuvre des gens tels que les journaliers du comté de Somerset et des esprits distingués comme M. Grote. Il n'avait pas à organiser une société dans laquelle des éléments appartenant à la barbarie primitive servent de base à l'édifice de la civilisation. Pour nous, le cas est différent. Nous n'avons pas d'esclaves qu'il faille contenir par les terreurs d'une législation spéciale. Mais nous avons des classes entièrement incapables de se faire l'idée d'une constitution, incapables

d'éprouver le moindre attachement pour des lois abstraites. Beaucoup de personnes, sans doute, dans cette multitude savent bien d'une façon vague qu'il y a, outre la reine, d'autres pouvoirs établis et qu'il existe des lois pour la diriger dans le gouvernement. Mais la masse se préoccupe de la reine plus que de tout le reste, et voilà ce qui donne au rôle de la reine une valeur si précieuse. La république n'a que des idées difficiles à saisir dans sa théorie gouvernementale ; la monarchie constitutionnelle a au contraire l'avantage d'offrir une idée simple, elle renferme un élément qui peut être compris par la multitude des cerveaux vulgaires tout en présentant les problèmes complexes de ses lois et de ses principes à la curiosité du petit nombre.

Une famille sur le trône a encore son utilité en ce sens qu'elle sert à porter les rayons de la souveraineté jusqu'aux profondeurs de la vie commune. Rien de plus puéril, en apparence, que l'enthousiasme des Anglais pour le mariage du prince de Galles. On donnait les proportions d'un grand événement politique à un fait qui en lui-même n'avait que peu d'importance. Mais aucun sentiment n'est plus en harmonie avec la nature humaine telle qu'elle est et qu'elle sera probablement toujours. Les femmes qui composent, pour moitié au moins, la race humaine se préoccupent cent fois plus d'un mariage que d'un ministère. Tout le monde, sauf quelques esprits chagrins, aime à voir le charme d'un joli roman se

mêler un instant aux scènes austères de la vie sérieuse. Un mariage princier est l'expression éclatante d'un fait usuel et, à ce titre, fixe l'attention générale. Il nous arrive de sourire en lisant le Bulletin de la Cour, mais qu'on y songe, combien de gens lisent ce bulletin! Son utilité procède moins de ce qu'on y trouve que du public auquel il s'adresse. Les Américains, dit-on, ont accueilli avec plus de satisfaction la lettre de la reine à madame Lincoln que n'importe quel acte du gouvernement anglais. Cet acte spontané, compris de tous, a éclairé d'une lueur généreuse le train confus et fatigant des affaires. Voilà comment l'existence d'une famille royale adoucit les âpretés de la politique en y introduisant de la grâce et de l'agrément à l'occasion. Sans doute, ce sont là des hors-d'œuvre dans la vie politique, mais ces hors-d'œuvre parlent aux cœurs des hommes et occupent leurs pensées.

En résumé, la royauté est une forme de gouvernement qui concentre l'attention publique sur une personne dont les actions intéressent tout le monde ; tandis que sous la République, cette attention se divise entre beaucoup de personnes, dont les actes privés ne sont pas intéressants. Par conséquent, tant que la race humaine aura beaucoup de cœur et peu de raison, la royauté sera un gouvernement fort, parce qu'elle s'accorde avec les sentiments répandus partout, et la république un gouvernement faible, parce qu'elle s'adresse à la raison.

Seconde considération. La royauté, en Angleterre, ajoute à la puissance du gouvernement la force du sentiment religieux. Il n'est pas facile d'en donner la raison. Tout théologien instruit affirmerait qu'on doit, lorsqu'on est venu au monde sous une république, obéir à cette république aussi bien que l'individu né sous une monarchie doit obéissance au monarque. Mais ce n'est point l'opinion du peuple anglais qui, prenant à la lettre le serment d'allégeance, croit de son devoir d'obéir à la reine, et ne se figure qu'imparfaitement qu'on soit tenu d'obéir aux lois, s'il n'y avait pas de royauté. Autrefois, quand notre constitution était encore incomplète, cette façon d'attribuer à un seul pouvoir le droit sacré d'être obéi, ne laissait pas d'avoir ses effets pernicieux. Tous les pouvoirs étaient en lutte, mais les préjugés populaires n'accordaient qu'à la seule royauté les moyens de grandir à son aise, sans qu'il fût permis aux autres pouvoirs de grandir en dehors d'elle. Le parti des *Chevaliers* tout entier avait pour maxime qu'on devait obéir au roi quand même ; ils lui vouaient une obéissance passive et ne se croyaient obligés d'obéir à nulle autre autorité. Le roi, pour eux, était *l'Oint du Seigneur*, et nul autre pouvoir n'avait un caractère sacré. Le parlement, les lois, la presse n'étaient que des institutions humaines, tandis que la royauté était une institution divine. C'est ainsi qu'en accordant des attributions exagérées à l'un des pouvoirs

établis, on entravait le progrès de l'ensemble.

Après la révolution, ce préjugé funeste ne tarda pas à s'amoindrir. Le changement de dynastie lui porta un coup décisif. Si quelqu'un avait une sorte d'investiture divine, ce devait être évidemment Jacques II ; s'il y avait obligation morale pour les Anglais d'obéir à un souverain quand même, c'était à lui que revenait le droit d'être obéi ; si la souveraineté était une sorte de privilége héréditaire, c'était au roi, fils des Stuarts, à qui la couronne revenait par sa naissance, et non point au roi de la révolution, qui n'avait une couronne que grâce au vote du Parlement.

Pendant tout le règne de Guillaume III, il y eut, pour employer les termes vulgaires, un roi fait par les hommes et un autre roi que Dieu avait fait. Le roi qui gouvernait en réalité n'avait pas à compter sur cette fidélité que la religion impose par le sacre ; bien qu'il fût le souverain de fait, il y avait en France, d'après la théorie du droit divin, un autre roi qui devait gouverner. Mais il était difficile pour le peuple anglais, avec son bon sens et son esprit positif, de conserver longtemps un sentiment de vénération pour cet aventurier étranger, vivant sous la protection du roi de France, ne faisant que des choses absurdes, et ne montrant que dans ce qu'il omettait de faire quelque étincelle de sagesse. Aussitôt que la reine Anne fut sur le trône, il y eut une modification dans les esprits ; les vieilles croyan-

ces de royauté sacrée se réunirent autour d'elle. Il existait bien quelques difficultés qui auraient arrêté en chemin beaucoup de monde, mais l'Anglais y va de tout cœur et ne se laisse pas facilement décourager. La reine Anne avait un frère et un père, tous deux vivants, et d'après toutes les règles de succession, leurs droits l'emportaient sur les siens.. Mais en général, on adopta une manière de voir qui éludait ces obstacles. On se dit alors que Jacques II, en prenant la fuite, avait abdiqué par cela même. Cependant, il n'avait pris la fuite que contraint et forcé par intimidation, et il rappelait chaque jour à ses sujets leur serment de fidélité. Le prétendant, assurait-on, n'était pas un fils légitime, bien que la légitimité de sa naissance fût prouvée par des témoignages que toute cour de justice aurait acceptés. Enfin, le peuple anglais, après s'être débarrassé d'une royauté revêtue du caractère sacré, fit beaucoup d'efforts pour en reconstituer une autre semblable. Mais les événements eurent le dessus. On avait consenti avec plaisir à prendre la reine Anne pour faire souche d'une nouvelle dynastie ; on avait bien voulu passer sous silence les droits de son père et ceux de son frère, mais à ce moment critique il ne lui restait pas d'enfants. Elle en avait eu treize autrefois, mais elle leur avait survécu et il fallait ou bien en revenir aux Stuarts ou créer un nouveau roi par acte du parlement.

Suivant la *loi de succession* adoptée par les whigs,

la couronne fut décernée aux descendants de la princesse Sophie de Hanovre, fille cadette d'une fille de Jacques Ier. Il y avait avant elle Jacques II, son fils, les descendants d'une fille de Charles Ier et des enfants plus âgés de sa propre mère. Mais les whigs les mirent de côté, parce qu'ils étaient catholiques, et choisirent la princesse Sophie, qui avait tout au moins le mérite d'être protestante. Assurément, ce choix était d'une bonne politique, mais il ne pouvait être fort populaire. Impossible de déclarer que c'était un devoir pour les Anglais d'obéir à la maison de Hanovre sans admettre les principes qui reconnaissent au peuple le droit de choisir ses gouvernants, et sans faire descendre la royauté de la sphère isolée où elle recueille majestueusement les hommages pour la ranger au nombre de tant d'autres institutions qui ont tout simplement leur utilité. Si un roi n'est qu'un fonctionnaire public utile qu'on peut changer et remplacer, n'exigez pas qu'on ait pour lui une vénération profonde. Aussi, pendant tout le règne de George Ier et celui de George II, les sentiments de fidélité qu'inspire la religion se refusèrent à appuyer la couronne. La prérogative royale n'eut point de partisans; les tories, qui la soutiennent d'ordinaire, n'aimaient pas beaucoup la personne du roi, et les whigs n'étaient point portés par leurs idées à aimer la royauté. Jusqu'à l'avénement de George III, la couronne trouva ses plus vigoureux adversaires parmi les nobles de campagne, qui sont pourtant ses

amis naturels, et parmi les représentants des districts ruraux où la fidélité monarchique a son asile de prédilection. Mais quand George III fut sur le trône, le sentiment public redevint le même que sous la reine Anne. Les Anglais consentirent à voir dans la jeunesse du nouveau prince le germe d'une branche sacrée, comme ils l'avaient fait jadis pour la vieillesse d'une femme qui était cousine au second degré de sa trisaïeule. Voilà où nous en sommes. Demandez à l'immense majorité des sujets anglais quels sont les titres de la reine pour gouverner, jamais ils n'iront vous dire qu'elle règne en vertu d'un acte du parlement passé dans la sixième année de la reine Anne, chap. VII. Ils vous répondront qu'elle règne par la grâce de Dieu, et ils se croient tenus par devoir religieux de lui obéir. Quand sa famille est montée sur le trône, il y avait presque crime de trahison à prétendre que la transmission héréditaire de la souveraineté dans une branche est inaliénable, car cela revenait à dire qu'une autre famille avait des droits supérieurs à ceux de la famille régnante ; mais aujourd'hui, par un singulier revirement des choses humaines, ce sentiment est le plus sûr et le meilleur appui de la reine.

Cependant, on aurait grand tort de croire qu'à l'avénement de George III, l'instinct de fidélité monarchique ait eu autant d'utilité qu'aujourd'hui. C'est la vigueur de cet instinct qui commença alors de se faire sentir et non son influence avantageuse.

Il se mêla tant d'entraves au bien produit par ce sentiment nouveau qu'on peut se demander vraiment s'il fut en somme utile ou nuisible. Durant la plus grande partie de son existence, George III fut pour la politique anglaise une sorte d'oracle sacré. Tout ce qu'il faisait avait une qualité sainte que ne possédaient les actes de nul autre pouvoir; il se trouva par malheur qu'en général ses actions étaient mauvaises. Sans doute, ses intentions étaient assez bonnes, et il s'occupait des affaires de son pays avec autant d'assiduité qu'un employé qui a besoin de gagner sa vie en déploie dans l'accomplissement de sa tâche. Mais son esprit était faible, son éducation médiocre, et il vivait à une époque agitée. Aussi se montra-t-il toujours l'adversaire des réformes et le protecteur des abus. Il fit une opposition funeste mais puissante par son caractère sacré à la moitié de ses ministres; et quand la révolution française eut soulevé l'horreur universelle, et jeté sur la démocratie la souillure du sacrilége, la piété de l'Angleterre concentra tous les dévouements autour du roi, décuplant ainsi la puissance de son autorité. La royauté répand actuellement sa sanction religieuse sur tout l'ordre politique; à l'époque de George III, elle ne s'en servait guères que pour son propre usage. Elle donne maintenant une grande vigueur à tout le système constitutionnel, en lui assurant, par les liens de la foi, l'obéissance de masses très-nombreuses; mais autrefois, se tenant à l'écart, elle absorbait en elle-

même le bénéfice de ce caractère sacré, laissant au reste du corps politique le rôle d'instrument de son bon plaisir.

Un des motifs principaux qui permettent à la royauté de donner une si bonne consécration au mécanisme gouvernemental, c'est cette particularité de notre système qui, pour les Américains et pour un grand nombre d'utilitaires, n'est qu'un sujet de raillerie. On rit de cet *extra* comme disent les Yankees, de cet élément isolé dans sa domination. On cite le mot de Napoléon, disant qu'il ne voulait pas « être mis à l'engrais », quand il refusa le titre de grand-électeur, que la constitution de Sieyès avait créé pour une fonction qui était, d'après M. Thiers, empruntée avec raison à la monarchie constitutionnelle. Mais ces objections sont tout à fait erronées. Sans doute, il était absurde de la part de Sieyès de proposer une institution nouvelle dépourvue de tout respect traditionnel, et de toute consécration religieuse pour tenir la place occupée par un roi constitutionnel dans les nations dont l'histoire est monarchique. Une telle institution loin d'être assez auguste, pour répandre autour d'elle une sorte de respect par action réflexe, a une origine trop récente et trop artificielle pour avoir quoi que ce soit d'imposant ; et de plus, si l'absurdité de l'idée pouvait encore s'accroître, c'était par l'offre d'une sinécure inutile, mais qu'on prétendait sacrée, à Napoléon, c'est-à-dire à l'homme le plus actif de France, à l'homme qui ayant au plus haut

point le génie des affaires, mais nullement le caractère sacré, semblait fait exclusivement pour l'action. Mais l'erreur de Sieyès ne sert qu'à mettre en pleine lumière l'excellence de la royauté réelle. Si un monarque peut faire le bonheur d'un peuple, ce qu'il y a de mieux, c'est de le mettre hors de toute atteinte. Il faut admettre comme un axiome qu'il ne peut faire le mal, et ne point l'abaisser aux proportions mesquines de la réalité. Sa place doit être élevée et solitaire. Comme la royauté anglaise n'a guère que des fonctions latentes, elle remplit cette condition. Elle paraît commander, jamais elle ne paraît lutter. Elle est ordinairement cachée comme un mystère, quelquefois elle attire les yeux comme un grand spectacle, mais jamais elle n'est mêlée aux conflits. La nation se divise en partis, la couronne demeure en dehors de tous. Son isolement apparent des affaires l'éloigne des hostilités et des profanations, lui conserve un charme mystérieux, et lui permet de réunir à la fois l'affection des partis contraires, d'être le symbole visible de l'unité pour les gens dont l'éducation encore incomplète ne peut encore se passer d'un symbole.

En troisième lieu : la royauté sert de tête à la société. Si elle n'existait pas, le premier ministre serait le premier personnage du pays. C'est lui et sa femme qui auraient à recevoir les ambassadeurs et quelquefois les princes étrangers, à offrir les plus grandes fêtes du pays, à donner l'exemple de la vie luxueuse,

à représenter l'Angleterre aux yeux de l'étranger, et le gouvernement de l'Angleterre aux yeux des Anglais.

Il est facile d'imaginer un monde où ce changement n'aurait pas de suites bien fâcheuses. Dans un pays où le peuple, n'ayant aucun souci des pompes extérieures, ni le goût de l'apparat théâtral, regarderait exclusivement au fond des choses, ce ne serait qu'une bagatelle. Que lord et lady Derby soient chargés de recevoir les ambassadeurs étrangers, ou que ce devoir incombe à lord et lady Palmerston, peu importe dans ce cas, et la supériorité de ceux-ci ou de ceux-là dans l'organisation de leurs fêtes n'intéresserait que leurs invités. Une nation de philosophes austères ne se préoccupera en aucune façon de ces détails. Le nom du metteur en scène n'a de valeur que pour quiconque prend intérêt à la parade.

Mais il n'y a peut-être pas au monde une nation qui renferme aussi peu de philosophes que la nôtre. Ce serait chez nous une affaire très-sérieuse que de changer tous les quatre ou cinq ans la tête visible de notre société. Si nous ne nous distinguons point par une ambition extraordinaire, il faut nous reconnaître un penchant très-remarquable pour cette petite sorte d'ambition qui confine à l'envie. La Chambre des communes est pleine de membres dont le seul but, en y entrant, a été de faire figure dans la société, comme on dit, et d'obtenir pour eux et leurs familles le droit de participer à des cérémonies qui, autre-

ment, leur seraient interdites. Cette partie des priviléges parlementaires est enviée par des milliers de personnes, quoique ce soient là de pures frivolités pour le penseur. Si le poste le plus en évidence dans la vie publique était livré aux compétitions, ces sentiments étroits d'ambition et d'envie augmenteraient épouvantablement. Les séductions de l'ordre politique sont trop éblouissantes pour notre pauvre humanité ; mises à la portée des âmes basses, elles deviendraient la proie des habiles et ceux-ci seraient jalousés par les sots. Il y a même aujourd'hui un danger dans la distinction qu'on accorde à ce qu'on nomme exclusivement la vie publique. Les journaux font quotidiennement et sans cesse le tableau d'un certain monde ; ils glosent sur le compte des personnages qu'il renferme, l'analysent dans ses détails, étudient ses intentions et annoncent d'avance ce qui s'y passera. Ils donnent à ce monde sur tous les autres, une prédominance dont ils n'honorent aucun autre monde. Le monde de la littérature, celui de la science et celui de la philosophie, non-seulement ne s'élèvent pas à la hauteur du monde politique, mais ils existent à peine en comparaison de celui-ci. On n'en fait pas mention dans la presse, on ne songe même pas à l'essayer. Tels journaux, tels lecteurs. Ceux-ci, par suite d'une irrésistible association d'idées, en viennent à croire que les personnages dont les noms se trouvent constamment dans les journaux sont plus habiles, plus capables, et en tous cas supérieurs aux

autres. « J'ai fait des livres pendant vingt années, » disait un écrivain, « et je n'étais rien ; je suis arrivé au parlement, et avant même d'y avoir pris séance, j'étais devenu un personnage. » Les personnages politiques de l'Angleterre occupent à eux seuls la pensée du public anglais, ce sont des acteurs en scène, et il est difficile aux spectateurs de ne pas se laisser entraîner par leur admiration à imaginer que l'acteur admiré leur est supérieur. A notre époque et dans notre pays, il serait fort périlleux d'augmenter en quoi que ce soit la force d'un penchant déjà trop dangereux. Si la place la plus élevée de la société pouvait être disputée dans la Chambre des communes, il y aurait chez nous un nombre d'aventuriers infiniment plus considérable, et quelle ne serait pas l'âpreté de leurs désirs !

C'est à une singulière combinaison de motifs qu'est due l'existence d'un trait si saillant dans la société anglaise, le moyen âge avait légué à l'Europe entière un système social à la tête duquel se trouvaient des souverains. Le gouvernement prit la tête de la société, des rapports sociaux, de la vie sociale ; tout releva du souverain, tout se rangea autour du souverain ; plus on s'en rapprocha plus on grandit, et selon qu'on en était éloigné on diminuait de taille.

L'idée que le gouvernement est la tête de la société se trouve enracinée dans l'esprit populaire ; pour quelques philosophes seulement, c'est là un accident historique, et approfondissant la matière

on trouve que leur opinion est certaine et évidente.

D'abord la société, en tant que société, n'a par sa nature aucunement besoin d'une tête. Laissée à elle-même, elle se constitue non point monarchiquement mais aristocratiquement. La société, dans le sens que nous lui donnons, est une assemblée de personnes qui se réunissent pour se distraire et causer. Si l'on y conclut des mariages, ce n'est pour ainsi dire qu'incidemment; mais le but général, le but principal qu'on y poursuit, c'est la causerie et le plaisir. Il n'y a, en cela, rien qui exige l'existence d'une seule tête; on obtient ces résultats sans qu'une seule personne doive nécessairement dominer. Naturellement, si une aristocratie de dix mille membres vient à se créer, un certain nombre de personnes et de familles ayant la même culture intellectuelle, les mêmes ressources, le même esprit, arrivent au même niveau, et ce niveau est très-élevé. Leur initiative hardie, leur éducation, leur connaissance du monde les placent au-dessus des autres, et en font les premières familles, toutes les autres se rangent au-dessous d'elles. Mais ces premières familles tendent à conserver entre elles un certain niveau, aucune d'elles n'est considérée ni par toutes ni par plusieurs, comme ayant une supériorité sur les autres. Voilà comment la société s'est formée en Grèce et en Italie, voilà comment elle se forme aujourd'hui dans les villes naissantes d'Amérique ou des colonies. Loin que l'idée d'avoir une tête de société soit une idée nécessaire, à certaines époques elle

n'aurait pas offert un sens intelligible. Si on la lui avait exprimée, Socrate ne l'eût pas comprise. Il aurait dit : « Prétendez-vous qu'un de mes semblables » doit être le premier magistrat et que je suis tenu de » lui obéir? Fort bien, je vous comprends et vous » parlez d'or. Déclarez-moi encore que tel autre étant » prêtre doit offrir aux dieux les sacrifices que ni moi » ni aucun autre profane ne pouvons leur offrir, je » vous comprends aussi et vous approuve. Mais si » vous venez m'affirmer qu'il y a, dans quelque ci- » toyen, un charme secret, lequel rend ses paroles » meilleures que mes paroles, sa maison meilleure » que la mienne, je ne vous entends plus et je vous » serais obligé de vous expliquer. »

Lors même que l'existence d'une tête de société serait une idée naturelle, on n'aurait pas le droit de conclure que cette tête doive nécessairement être celle du gouvernement civil. La société, par elle-même, ne dépend pas plus du gouvernement civil que de la hiérarchie ecclésiastique. L'organisation d'hommes et de femmes dans un but de plaisir n'a pas une identité nécessaire avec leur organisation politique, non plus qu'avec leur organisation religieuse ; elle ne regarde pas plus l'État que l'Église.

Les facultés qui rendent un homme éminemment propre au gouvernement ne sont pas celles qui plaisent dans la société ; on a vu quelques hommes d'État impénétrables comme Cromwell ou brusques comme Napoléon, ou grossiers et barbares comme sir Robert

Walpole. Entre les petits riens du salon et les graves intérêts du cabinet, il y a autant de différence qu'en peuvent comporter les affaires humaines. Est-il donc si naturel dès lors de les unir? De cette union il peut résulter toujours qu'on place à la tête de la société un homme qui, au point de vue social, peut avoir de très-grands défauts sans avoir des qualités éminentes.

Il n'y a pas de meilleur commentaire pour ces observations que l'histoire de la royauté anglaise. On n'a pas assez remarqué qu'il s'est opéré dans la structure de notre société un changement analogue à celui qui s'est produit dans notre politique. La République s'est glissée chez nous sous couleur de monarchie. Charles II était réellement la tête de la société; le palais de Whitehall, de son temps, était un centre où se trouvaient les plus fines causeries, l'élégance la plus recherchée, et les intrigues d'amour les plus raffinées. Assurément ce roi ne contribua pas à moraliser la société, mais il donna le ton à tous ceux qui recherchaient l'agrément de la vie. Il concentra autour de lui tous les esprits badins de la haute société que renfermait Londres, et la ville de Londres concentrait elle-même tout ce qu'il y avait de plus léger dans le grand monde de l'Angleterre. La cour était un foyer d'où rayonnaient toutes les fascinations et où se réunissaient toutes les séductions. Whitehall était un club sans rival, ayant en outre une société féminine du choix le plus habile et le plus piquant.

Tout cela, nous le savons, est bien changé. Le palais de Buckingham ressemble aussi peu que possible à un club. La cour vit retirée, à l'écart du monde qui brille dans Londres ; elle n'a que de très-faibles rapports avec la partie agréable de ce monde. Les deux premiers George ne connaissaient pas l'Anglais, et ils étaient parfaitement incapables de diriger comme chefs la société anglaise. Tous deux préféraient la société d'une ou de deux Allemandes dont la réputation était mauvaise à tout ce que Londres pouvait leur offrir de séduisant. George III n'avait pas de vices sociaux, mais il n'avait pas non plus de qualités sociales. C'était un brave père de famille, un homme d'affaires, et après avoir bien travaillé pendant toute la journée, il préférait manger un gigot aux navets plutôt que de se livrer à tous les plaisirs du monde élégant et à la meilleure causerie. Aussi la société de Londres, tout en demeurant pour la forme sous la domination de la cour, prenait dès lors sa route naturelle vers l'oligarchie. Cette société est devenue l'*aristocratie des dix mille* que l'on sait, et, en fait, l'influence monarchique ne s'y fait pas plus sentir que dans la société de New-York. Les grandes dames y donnent le ton, non moins indépendamment de la cour qu'en Amérique. Quant aux hommes, le monde élégant des clubs, et ce qui s'y rattache ne se préoccupe pas plus, dans la vie ordinaire, de Buckingham-Palace que des Tuileries. On a conservé officiellement l'usage de la présentation et des visites à la cour. Le

lever et le cercle de la reine sont des dénominations qui rappellent encore le souvenir du temps où la chambre à coucher du souverain et le boudoir de la reine étaient un centre pour la haute société de Londres, mais cela ne fait plus partie des cérémonies officielles auxquelles, d'ailleurs presque toutes les personnes de considération peuvent aujourd'hui être admises si elles le désirent. Les bals de la cour même, où du moins on pourrait attendre raisonnablement un peu de plaisir, passent inaperçus à Londres ; ils y sont donnés en plein juillet. Il y a longtemps que des observateurs attentifs ont remarqué ces changements, mais tous les yeux en ont été frappés dès la mort du Prince-Époux. Depuis ce moment toute vie a été comme suspendue à la cour, et pendant un instant même, il n'y en avait plus du tout. La société n'en suivit pas moins son train ordinaire ; quelques personnes qui n'avaient pas de filles à marier ou qui possédaient peu de revenus, profitèrent de ce prétexte pour donner moins de soirées, et celles qui manquaient véritablement d'argent demeurèrent à la campagne ; mais en somme la différence avec le passé fut peu sensible. La reine des abeilles s'était retirée, la ruche continuait d'aller.

On a fait récemment cette critique subtile et originale de la cour d'Angleterre, que de nos jours, elle ne déploie pas assez de splendeur. On l'a comparée avec la cour de France, dont le faste s'étale à tous les yeux et dont la magnificence est un spectacle sans

égal dans le pays. On a dit qu'autrefois « la cour d'Angleterre prenait au peuple trop d'argent et le dépensait mal, tandis que maintenant, quand on peut avoir confiance en sa discrétion, elle n'use pas assez des ressources que la nation lui accorderait. On peut soutenir qu'il ne doit pas y avoir de cour, on peut soutenir aussi qu'il doit y avoir une cour et une cour magnifique, mais il est impossible de soutenir qu'une cour doit être mesquine. Mieux vaut dépenser un million pour éblouir les yeux quand on juge la chose nécessaire, que de consacrer les trois quarts d'un million à tenter l'affaire sans éblouir personne». Peut-être y a-t-il quelque vérité dans cette critique; peut-être la cour d'Angleterre n'est-elle pas aussi somptueuse qu'on devrait le désirer. Mais qu'on ne la compare point à la cour de France. L'empereur représente une autre idée que la reine. Il n'est pas la tête de l'État; il *est* l'État lui-même. La théorie sur laquelle repose son gouvernement, c'est que tous les Français sont égaux et que l'empereur personnifie le principe de l'égalité. En le grandissant, on amoindrit et par conséquent on met sous le niveau de l'égalité le reste de la France. Élever l'empereur, c'est un moyen de rapetisser toutes les autres individualités. C'est le principe contraire qui sert de base à la royauté anglaise. De même qu'en politique elle perdrait tout son prestige si elle entrait en champ clos, de même, au point de vue social, si elle s'affichait, elle deviendrait un danger. Nous avons déjà bien assez de

luxe volontaire à Londres; loin qu'il y ait lieu de l'encourager et de l'augmenter, il faudrait en arrêter ou en restreindre les progrès. Notre cour n'est que la tête d'une aristocratie dont les membres rivaux ne sont pas également riches ; la splendeur de la cour ne retiendrait personne dans de sages limites et exciterait l'ambition de certains individus. La royauté est utile tant qu'elle sert à éloigner les ambitieux du rang suprême, tant qu'elle sait garder la réserve dans cette situation isolée. Mais elle serait funeste si elle ajoutait un nouvel aliment au faste ruineux de la classe opulente, si elle donnait la sanction majestueuse de son exemple à ceux qui luttent sur le terrain de la prodigalité.

Quatrième considération. Nous regardons maintenant la couronne comme un modèle de moralité. Les vertus de la reine Victoria et celles de George III ont profondément ému le cœur du peuple. Nous en sommes venus à croire qu'un souverain est tout naturellement vertueux, et que le trône donne aux vertus domestiques, pour se produire, autant de facilité que d'éclat. Mais un peu d'expérience et la moindre réflexion démontrent que les rois ne se distinguent point par l'excellence de leurs mœurs domestiques. Ni George Ier, ni George II, ni Guillaume IV, n'étaient des types sous ce rapport; George IV était même tout le contraire. La vérité est que si les autres monarques sont portés à mal tourner, parce qu'ils sont entourés de séductions, un roi constitutionnel

est exposé plus que personne à faillir, ayant, pour employer son activité, moins de besogne que tout autre souverain. Le monde entier avec ses pompes, ses attraits et ses appâts, voilà ce qu'un prince de Galles a toujours eu et aura toujours devant les yeux. Peut-on raisonnablement espérer que la vertu va se montrer dans tout son lustre, là où les tentations les plus attrayantes s'exercent sur l'âge le plus disposé aux faiblesses?

Si les occupations d'un roi constitutionnel sont graves, sérieuses et importantes, elles ne passionnent jamais ; elles n'ont rien pour remuer le sang, éveiller l'imagination et distraire la pensée. Chez des hommes qui comme George III ont le goût inné des affaires, les devoirs pratiques d'un roi constitutionnel peuvent certainement avoir une influence calmante et salutaire. L'aliénation mentale contre laquelle il a lutté et souvent avec succès pendant plusieurs années, se serait montrée bien plus fréquemment si elle n'avait été suspendue par la régularité d'une vie laborieuse. Mais combien peu de princes ont à un degré si singulier l'amour du travail, et qu'il est rare de le rencontrer même ailleurs! Que la situation des princes est peu faite pour y porter, et combien on doit peu compter sur cet instinct pour servir de remède aux séductions qui les environnent! Des souverains dont l'esprit est sérieux et circonspect peuvent apporter quelques vertus domestiques sur un trône constitutionnel; mais ceux-là mêmes ont

quelquefois des faiblesses, et quant à vouloir que les souverains dont le tempérament est plus ardent donnent ordinairement l'exemple des vertus, c'est demander aux buissons de porter des raisins ou des figues.

Enfin, la royauté constitutionnelle a cette fonction sur laquelle j'ai insisté plus haut, et qui, quoique de beaucoup la plus importante, ne prêtera pas de ma part à de nouveaux développements. Cette fonction, c'est d'être un palliatif. Elle permet à ceux qui gouvernent réellement de se succéder sans que le vulgaire y fasse attention. Les masses en Angleterre ne sont pas propres à un gouvernement électif ; si elles savaient combien nous sommes près de cette forme gouvernementale, elles seraient étonnées et presque tremblantes.

En dernière analyse et à peu près pour la même raison qui en fait un excellent palliatif, la royauté constitutionnelle est un bien précieux aux moments de transition. Ce qui facilite le mieux la substitution d'un gouvernement de cabinet à un gouvernement absolu, c'est l'avénement d'un roi favorable au système constitutionnel et décidé à le soutenir. Un gouvernement de cabinet, dans sa nouveauté, n'a pas de force aux temps d'agitation. Le premier ministre, ce chef dont tout dépend, et qui, s'il y a quelque responsabilité à prendre, doit l'assumer sur lui-même, et employer la force s'il faut y recourir, n'a aucune garantie de stabilité. Il n'occupe sa place, par la nature même du gouvernement de cabinet, que d'une façon

précaire. Chez un peuple très-accoutumé à cette forme de gouvernement, un tel fonctionnaire doit avoir de la fermeté ; son appui, s'il ne le trouve pas dans le parlement, il faut qu'il le cherche dans la nation qui le comprend et l'estime. Mais lorsque le gouvernement est de création récente, il est difficile au premier ministre d'avoir la fermeté nécessaire ; sa tendance est de trop compter sur la raison humaine et d'oublier les instincts des masses. C'est alors que le prestige dont la tradition entoure un monarque héréditaire est d'une utilité incalculable. L'Angleterre n'aurait jamais pu traverser heureusement les premières années qui ont suivi 1688, sans l'admirable habileté de Guillaume III ; jamais l'Italie ne serait parvenue à obtenir et à conserver son indépendance sans Victor-Emmanuel ; ni l'œuvre de Cavour ni celle de Garibaldi, n'étaient plus nécessaires que l'œuvre de ce monarque. La chute de Louis-Philippe survenue, parce qu'il ne s'est pas servi du pouvoir réservé à un roi constitutionnel, est un enseignement prouvant de la manière la plus concluante l'importance de ce pouvoir réservé. En février 1848, M. Guizot était faible, parce qu'il ne se sentait pas assuré au ministère. Louis-Philippe aurait dû l'y assurer. On aurait pu accorder ensuite la réforme parlementaire à l'opinion bien informée, mais il ne fallait rien accorder à la foule. On aurait dû résister au peuple de Paris, comme M. le Guizot le désirait. Si Louis-Philippe eût été un roi capable d'introduire

en France le gouvernement libre, il aurait fortifié de tout son appui les ministres au moment où il s'agissait de rétablir l'ordre, sauf à les éloigner quand le rétablissement de l'ordre aurait permis de se livrer aux discussions politiques. Mais le roi était un de ces hommes dont la prévoyance diminue fatalement à mesure que la vieillesse arrive ; bien qu'il eût une très-grande expérience et une habileté consommée, il a éprouvé un moment de faiblesse, et il est tombé faute d'avoir montré un peu de cette énergie que, dans une telle crise, un homme résolu n'aurait pas manqué de déployer.

Voilà, dans leurs détails principaux, les motifs qui justifient l'institution de la royauté par l'influence extérieure qu'elle exerce sur la foule des hommes ; et en l'état actuel de la civilisation anglaise, il y a là des avantages précieux. Quant à la tâche particulière du souverain, c'est-à-dire au travail réel dont la reine est chargée, ce sera l'objet du chapitre suivant.

IV

LA ROYAUTÉ.

(Suite.)

La Chambre des communes a fait des enquêtes sur la plupart des questions, mais jamais elle n'a eu un comité « de la reine ». Aucun *blue-book* ne traite de ce que fait la reine; semblable enquête ne pourrait avoir lieu, et cependant, si on la permettait, elle épargnerait probablement à la reine beaucoup d'ennuis ordinaires et la perte d'un temps qu'elle emploie péniblement à une besogne inutile.

Dans la théorie admise en général sur la Constitution anglaise, il y a deux erreurs relativement au souverain. La première, c'est qu'autrefois du moins, on le regardait comme un *État du royaume*, c'est-à-dire comme ayant de l'autorité au même titre que la Chambre des lords et la Chambre des communes. Et en effet, le souverain d'autrefois avait cette autorité, son pouvoir était même bien supérieur à celui du Parlement; mais il n'en est plus ainsi. L'exercice d'une pareille autorité suppose dans le monarque un droit de *veto* sur les actes législatifs. Il faudrait qu'il

lui fût possible de rejeter les *bills*, sinon comme le fait la Chambre des communes, du moins de la même manière que la Chambre des lords. Mais la reine n'est pas armée du *veto*. Elle serait obligée de signer son propre arrêt de mort si les deux Chambres s'accordaient pour le soumettre à sa signature. C'est par une fiction du passé qu'on lui attribue le pouvoir législatif. Il y a longtemps qu'elle n'en possède plus une seule parcelle.

En second lieu, la théorie ancienne prétend que la reine est le pouvoir exécutif. La Constitution américaine a été le fruit de discussions très-soigneuses quand elle a été faite, et l'on a admis alors comme vérité que le roi était un administrateur suprême dans la Constitution anglaise ; on en a conclu que la création d'un administrateur analogue, moins l'hérédité, c'est-à-dire d'un président, était de première nécessité. Vivant au delà de l'Atlantique, et se laissant égarer par des doctrines ayant cours, les habiles auteurs de la Constitution fédérale, malgré toute l'attention possible, n'ont pas vu que le premier ministre avait la part principale du pouvoir exécutif dans la Constitution anglaise, tandis que le monarque était un simple rouage de la machine politique. Il est vrai qu'on peut bien trouver l'excuse des législateurs américains dans l'histoire de cette époque. L'idée qu'ils avaient de notre Constitution, ils se l'étaient formée d'après ce qu'ils avaient eu occasion de remarquer. Mais, au temps où lord North était censé administrer

le pays, c'est George III qui gouvernait en réalité. Lord North n'était pas seulement sa créature, il était son agent. Si le ministre poursuivait une guerre qu'il désapprouvait de toutes les forces de son âme, c'est parce que cette guerre avait l'entière approbation du roi. Il suit de là qu'inévitablement, les membres de la Convention américaine ont dû voir le véritable exécutif dans le roi, dont les actes leur étaient nuisibles, et non point dans un ministre qui ne leur avait fait aucun mal.

Si, laissant de côté la théorie des lettrés, nous examinons notre vieille législation non-abrogée, c'est merveille d'apprendre tout ce que peut faire le souverain. Il y a quelques années, la reine voulut avec beaucoup de raison nommer des pairs à vie; les membres de la Chambre haute eurent le grand tort, contrairement même à leurs intérêts, de s'opposer à ce désir. Ils prétendirent que le droit revendiqué par la reine était tombé en déchéance, qu'autrefois la royauté l'avait possédé sans doute, mais qu'elle l'avait perdu par prescription. Qu'on lise le *Digeste* de Comyn, ou tout autre livre de ce genre, au titre *Prérogative royale*, on trouvera que la reine a cent droits de ce genre, et dont on ne saurait dire s'ils existent encore ou s'ils sont tombés en désuétude, et qui donneraient lieu à de longues et intéressantes discussions, si la reine essayait de les exercer. Il faudrait qu'un bon jurisconsulte écrivît un ouvrage savant pour distinguer entre ces droits divers lesquels

sont en vigueur et lesquels sont frappés de proscription. On n'a pas plus de renseignements authentiques sur ce que la reine peut faire que sur ce qu'elle fait en réalité.

Au point de vue strictement superficiel de la théorie, c'est là dans nos libres instructions un défaut évident. Dans un gouvernement populaire, tout pouvoir doit être défini. L'idée dominante de ce gouvernement, c'est que le monde politique, celui qui gouverne, donne aux affaires la direction qu'il juge convenable. Tous les actes d'une administration y sont passés au crible; on surveille ces actes pour savoir s'ils semblent bons, et pour s'y opposer de manière ou d'autre, s'ils paraissent mauvais. Mais on ne peut les juger qu'en connaissance de cause, on ne peut y mettre ordre si l'on ignore l'étendue des droits divers. C'est une anomalie qu'une prérogative secrète, c'est peut-être la plus grande de toutes les anomalies. Et cependant, ce caractère secret est indispensable à la royauté anglaise d'aujourd'hui pour qu'elle ait son utilité. Avant tout, la royauté veut être respectée, et si l'on entreprend de fouiller dans le domaine de ses prérogatives, impossible de la respecter. Dès qu'on aura établi un comité spécial « de la reine », tout le charme fascinateur de la royauté disparaîtra. C'est par le mystère que ce charme existe. On ne fait pas de la magie en plein jour. N'entraînons pas la royauté dans l'arène politique, ou bien elle cessera d'être respectée par les combattants; elle ne

sera plus qu'un combattant pareil aux autres. Si l'existence de ce pouvoir secret est, au point de vue purement abstrait, un vice de notre Constitution politique, c'est un vice inhérent à une civilisation telle que la nôtre, où il est nécessaire d'avoir des pouvoirs augustes, et, par conséquent, inconnus, tout aussi bien que des pouvoirs définis d'un usage ordinaire.

Si, pour apprécier le fonctionnement de ce pouvoir secret, on s'en réfère aux témoignages de ceux qui, parmi les morts ou les vivants, l'ont approché de près, on observe une étrange différence entre leurs opinions. Comme les courtisans de George III, les hommes d'État qui vont à la cour de la reine Victoria n'ont qu'une voix pour affirmer l'étendue de l'influence royale. Les uns et les autres admettent que la Couronne fait beaucoup plus qu'elle ne paraît faire. Mais il y a une énorme divergence d'opinions en ce qui concerne la valeur des actes qu'elle accomplit. M. Fox ne mettait aucun scrupule à qualifier sévèrement l'influence latente de George III; il y voyait les manœuvres cachées d'un « *esprit infernal* ». Les actes de la Couronne à cette époque inspiraient de la crainte et de la terreur aux libéraux; aujourd'hui les libéraux les plus avancés parlent ainsi: « Nous ne saurons jamais pour notre part, mais, quand on aura écrit l'histoire, nos enfants pourront savoir tout ce dont nous sommes redevables à la reine et au prince Albert. » Le mystère de la Con-

stitution, qui dépitait si fort autrefois les hommes d'État les plus calmes, les plus réfléchis et les plus instruits, est un objet d'amour et de respect pour leurs successeurs.

Avant de chercher à expliquer ce changement, il est une partie des devoirs de la reine qu'il s'agit de mettre hors de discussion ; c'est la partie routinière. Il faut que la reine donne son assentiment et sa signature à une foule innombrable de documents officiels qui n'ont pas trait à la politique, dont le contenu est insignifiant, et que le moindre employé pourrait aussi bien signer qu'elle-même. George III avait coutume de lire une quantité considérable de documents avant de les signer; il cessa de les lire quand lord Thurlow lui déclara qu'il était « absurde d'examiner des pièces qu'on ne pouvait comprendre». Mais la pire classe de documents est celle des commissions dans l'armée. Avant un acte passé il y a trois ans seulement, la reine devait signer *toutes* les commissions militaires, et encore aujourd'hui elle signe toutes les commissions nouvelles. Par une conséquence naturellement inévitable, ces commissions demeuraient et demeurent encore arriérées par milliers. On a vu souvent des officiers ne recevoir leurs commissions pour la première fois que des années après avoir quitté le service. Si la reine était un fonctionnaire ordinaire, elle aurait fait entendre des plaintes depuis longtemps, et depuis longtemps on l'aurait débarrassée de ce travail assujettissant. On

prétend qu'un homme d'État un peu libre dans ses propos a trouvé le moyen de défendre cet abus en disant : « Il se peut faire qu'un sot monte sur le trône, et, dans ce cas, il serait bon de lui réserver beaucoup d'occupations d'une nature telle qu'il ne puisse pas faire de mal. » Mais c'est un enfantillage que d'entasser tant de besogne routinière sur les bras d'un souverain que son titre condamne à remplir une infinité de devoirs officiels dans la société. C'est là un débris du temps passé où George III voulait connaître par lui-même les détails les plus vulgaires, et ne donner qu'un assentiment motivé aux mesures les plus insignifiantes. Laissons donc hors de la discussion ces labeurs imposés par la routine. Ils ne procurent au souverain aucune influence ni pour le mal ni pour le bien.

Le meilleur moyen d'apprécier tout ce dont nous sommes redevables à la reine est de faire un vigoureux effort d'imagination pour voir comment nous nous arrangerions sans elle. Dépouillons le gouvernement de cabinet de ses accessoires, réduisons-le à ses deux éléments essentiels, c'est-à-dire une Assemblée de représentants, nommée Chambre des communes, et un cabinet choisi par cette assemblée ; voyons ce que nous pourrions faire avec cela seulement. On est si peu accoutumé à analyser la Constitution, on a tellement l'habitude d'attribuer à l'ensemble de la Constitution la totalité de ses effets que, dans l'opinion de beaucoup de gens, il n'est guère pos-

sible pour une nation de prospérer ou même de vivre avec ces deux éléments seuls. C'est pourtant de là que dépend la possibilité d'imiter les formes générales du gouvernement anglais. Un monarque réellement capable d'inspirer le respect, une Chambre des pairs ayant la même qualité : voilà des accidents historiques presque spéciaux à notre île, et qui, en tous cas, se trouvent uniquement en Europe. Un pays nouveau, s'il veut adopter le gouvernement de cabinet et ne pas se jeter dans les travers du gouvernement présidentiel, est obligé de créer son cabinet avec ses propres ressources, car il n'a pas à sa disposition les vieux débris de l'ancien monde.

On peut imaginer plusieurs systèmes pour obtenir d'un Parlement en apparence, ce que notre Parlement nous assure en réalité, la facilité de choisir un premier ministre. Mais je m'en tiendrai au mode le plus simple. De cette manière, on aura sûrement le squelette du système, on montrera en quoi il diffère du système monarchique, et l'on échappera au reproche d'avoir entouré de charmes et de séductions illusoires le premier de ces systèmes pour le substituer à l'autre.

Supposons donc que la Chambre des communes, existant seule et par elle-même, doive choisir le premier ministre comme les actionnaires d'une Compagnie de chemins de fer nomment un directeur; qu'au moment de chaque vacance causée, soit par la mort, soit par une démission, les membres des Com-

munes aient le droit de nommer le successeur du ministre; qu'après un certain délai, tels qu'en exigent ordinairement les crises ministérielles, soit une dizaine de jours ou une quinzaine, les membres des Communes votent pour le candidat qu'ils préfèrent; que le *speaker* fasse le compte des votes, et que le candidat réunissant le plus grand nombre de voix soit élu premier ministre : un semblable moyen d'élire le premier ministre en remettrait le choix aux mains des partis organisés absolument comme il arrive chez nous, avec la différence que produit le droit d'intervention réservé à la Couronne. Jamais un candidat indépendant ne sera nommé, parce que le nombre considérable de voix dont chacun des grands partis dispose l'emporterait sur les petites minorités de passage. Le premier ministre ne serait pas nommé pour un temps fixe, mais pour tout le temps que sa conduite plairait au Parlement. Avec les modifications naturelles et les différences qu'il reste à signaler, tout se passerait alors comme aujourd'hui. Alors, comme maintenant, le premier ministre devrait donner sa démission après un vote indiquant qu'il a perdu la confiance du Parlement; mais la volonté du Parlement s'exercerait au moyen d'un acte évident et simple, qui serait le choix d'un successeur, tandis qu'elle arrive aujourd'hui à prédominer d'une manière indirecte.

Pour éclairer la discussion, il sera bon de la diviser en trois parties. La carrière d'un gouverne-

ment représentatif a trois périodes : la première embrasse la formation d'un ministère, la seconde son exercice, la troisième sa fin. Examinons avec soin quel est le rôle de la reine à chacune de ces périodes ; voyons en quoi notre forme actuelle de gouvernement diffère dans chacune d'elles, soit en bien, soit en mal, de cette forme plus simple qu'aurait un gouvernement de cabinet existant sans la reine.

Aux débuts d'une administration, il n'y aurait pas beaucoup de différence entre la forme monarchique et la forme non monarchique, en ce qui concerne les gouvernements de cabinet, s'il y avait seulement deux grands partis dans l'État, et si tous les membres qui composent le plus important de ces deux partis s'entendaient parfaitement pour reconnaître le même chef parlementaire et élire par conséquent le même ministre. Le souverain doit actuellement accepter le chef ainsi reconnu, et, dans le cas où ce serait la Chambre des communes qui élirait directement le premier ministre, elle ne pourrait élire que ce chef. Le parti principal, agissant avec ensemble et accord, emporterait toutes les décisions de la Chambre sans résistance sérieuse et, peut-être, sans lutte apparente. Un parti prépondérant, qui ne serait point divisé, aurait une autorité absolue. En pareille circonstance, le gouvernement de cabinet marcherait sans obstacle, avec ou sans la reine. Le meilleur souverain n'y ajouterait aucun avantage, le plus mauvais souverain n'y pourrait faire aucun mal.

Les difficultés sont bien plus grandes quand les membres du parti prépondérant ne s'entendent pas sur le choix de leur chef. Dans une monarchie, c'est du souverain que le choix dépend alors en fait; mais, sous une forme de gouvernement non monarchique, à qui revient le choix dans ce cas? Il faudra tenir des meetings tels que ceux de Willis Rooms; il faudra que la majorité du parti exerce sur la minorité cette sorte de despotisme qui obligea lord John Russel, en 1859, à mettre de côté ses prétentions au premier rang, pour servir en sous-ordre dans le ministère de lord Palmerston. La pression tacite qu'un parti désireux du pouvoir exerce sur les chefs qui divisent ses forces aurait et devrait alors avoir son emploi. Quant à savoir si, en pareil cas, ce parti choisirait toujours l'homme le plus capable, il y a lieu d'en douter. Une fois qu'un parti est divisé, rien n'est plus malaisé que de réunir l'unanimité de ses suffrages sur la personne qu'un spectateur désintéressé lui recommanderait. Toutes sortes de jalousies et d'inimitiés s'éveillent, et il est toujours difficile, sinon impossible, de les apaiser. Mais, bien que ce parti puisse alors ne pas choisir le meilleur chef, il a les motifs les plus graves de choisir un chef très-convenable. C'est à ce prix seulement qu'il peut conserver son influence. Sous le gouvernement présidentiel, les réunions préliminaires qui désignent le président n'ont pas à se préoccuper des talents que pourra déployer plus tard le candidat de leur choix. Ce qu'elles

recherchent c'est un candidat capable d'attirer les suffrages; peu importe sa capacité gouvernementale. Si l'on choisit un homme médiocre, il n'en gouvernera pas moins pendant toute la durée constitutionnelle de son mandat; et, lors même qu'il donnerait les preuves de capacité les plus grandes, à l'expiration de son mandat il y aura, d'après les prescriptions constitutionnelles, une autre élection. Mais un gouvernement ministériel n'est pas assujetti à une limite d'existence si formelle. Ce gouvernement est toujours révocable, la durée de son existence dépend de sa conduite. Si le parti qui est maître du pouvoir commet la faute de choisir pour son chef un homme insuffisant, ce parti perd tout son crédit. L'habileté en est la condition vitale. Supposons qu'en 1859 le parti whig se fût décidé à rejeter le comte Russell et lord Palmerston pour leur substituer une médiocrité, les wighs seraient probablement tombés du pouvoir au moment où se présenta la question du Schleswig-Holstein. La nation les eût abandonnés, le Parlement en aurait fait de même; on n'aurait pas souffert qu'une négociation secrète, d'où dépendait la solution d'un grave problème, à savoir s'il y aurait la guerre ou la paix, fût confiée aux mains d'un ministre insuffisant, d'un ministre qui aurait dû sa nomination à sa médiocrité et qui n'aurait pas été respecté, même par ses amis. En outre, un gouvernement ministériel agit en plein jour; il puise sa force dans la discussion. Un président peut être un homme

médiocre, et cependant, s'il a de bons ministres jusqu'à la fin de son administration, il peut ne pas montrer sa médiocrité et laisser en doute la question de savoir s'il est intelligent ou incapable. Mais un premier ministre doit se montrer tel qu'il est; il faut qu'il se mêle aux débats dans la Chambre des communes, il faut qu'il guide cette assemblée dans le maniement des affaires, il faut qu'il la conseille en toute occasion et qu'il la dirige aux moments agités. Sa personne tout entière est soumise à l'épreuve des investigations, et s'il ne sait pas y résister, il faut qu'il abandonne le pouvoir.

Aucun parti ne consentirait à revêtir un homme médiocre des graves fonctions qu'un gouvernement de cabinet remet au premier ministre. Ce personnage, quoique l'élu du Parlement, peut dissoudre le Parlement. Les représentants veilleront tout naturellement avec soin à ce que le droit de mettre fin à leur mandat si envié ne tombe qu'en des mains habiles. Ils n'iront pas confier à des mains maladroites l'exercice d'un droit qui, en froissant la nation, peut les ruiner eux-mêmes. On peut donc être certain que, dans le cas même où le parti prépondérant est divisé, un gouvernement de cabinet, s'il n'existe pas de monarque, n'en trouvera pas moins dans le Parlement un chef habile et capable, n'en offrira pas moins un bon premier ministre, sinon le meilleur possible. Dira-t-on que sous la monarchie ce gouvernement peut donner mieux!

Oui, je le crois, mais à une seule condition. Si le monarque constitutionnel est doué d'une rare pénétration, s'il n'a point de préjugés, s'il a amassé de vastes connaissances politiques, il est à même de prendre dans les rangs d'un parti divisé le chef le meilleur, alors même que ce parti, livré à ses propres instincts, ne le choisirait pas. Quand le souverain est en mesure de jouer le rôle de ce spectateur très-intelligent et très-désintéressé qui occupe une si belle place dans les œuvres de certains moralistes, il peut mieux choisir que ses sujets eux-mêmes le ministre qui leur convient. Mais si le monarque n'est pas exempt de préjugés, s'il n'a pas ce merveilleux discernement, selon toute probabilité il ne saura pas faire un choix meilleur que ne le ferait le parti divisé. Évidemment il n'a pas les mêmes motifs que ce parti de se conduire sagement dans son choix. Sa situation est assurée quoi qu'il arrive, tandis que la chute d'un parti peut être produite par l'incapacité déployée par le ministre élu.

Il y a beaucoup à craindre que le souverain obéisse à des préjugés. Pendant plus de quarante années les antipathies personnelles de George III ont paralysé les administrations qui se sont succédé au pouvoir. Presque au début de sa carrière, il mit de côté lord Chatham, et, presque à la fin de son règne, il ne voulut pas permettre à M. Pitt de s'entendre avec M. Fox. Il eut toujours un faible pour la médiocrité; en général, les gens habiles ne lui plaisaient pas, et

toujours il montra de l'éloignement pour les grandes idées. Si les monarques constitutionnels se trouvent être des hommes ayant une expérience limitée et une intelligence commune, on n'a aucunement le droit de leur supposer par miracle des qualités supérieures; les choix de ces souverains auront souvent moins de valeur que ceux d'un parti divisé; le danger qu'on devra toujours appréhender alors, c'est que le souverain préfère un serviteur obséquieux et vulgaire, tel qu'Addington, à un homme d'un talent hors ligne mais indépendant, tel que Pitt.

On arrivera à une conclusion analogue en examinant la manière de choisir un premier ministre sous les deux systèmes de gouvernement, si l'on suppose le cas le plus critique, c'est-à-dire le cas où il existe trois partis. C'est le cas dans lequel un gouvernement de cabinet risque le plus de révéler ses défauts, et a les chances les plus défavorables pour déployer ses qualités. Ce qui caractérise surtout le gouvernement de cabinet, c'est que le pouvoir exécutif y est élu par l'Assemblée législative; mais quand il y a trois partis, impossible de faire un choix satisfaisant. On n'est assuré d'obtenir un choix réellement bon que lorsqu'une grande majorité se prononce en faveur d'un homme et lui accorde sa confiance. Mais quand il existe trois partis, rien de semblable n'arrive. Le parti le plus faible numériquement, en donnant l'appoint de son vote, détermine le choix du candidat. Sa conduite, dans ce cas, n'est soumise à aucune

sanction ; renonçant au droit de voter pour son propre avantage, ce parti se borne à opter d'une manière décisive entre les candidats des autres auxquels il sacrifie le sien. Quand le choix d'un ministre repose sur un tel acte acte d'abnégation, il n'a point de solidité; ce choix peut à tout instant être révoqué. Les événements de 1858, bien qu'ils ne soient pas de nature à fournir un exemple parfait à l'appui de ma pensée, l'expliquent pourtant suffisamment. A cette époque, le parti radical, se séparant des libéraux modérés, consentit à maintenir lord Derby au pouvoir. Ainsi le parti le plus avancé jugea convenable de se coaliser avec le parti de l'immobilité.

L'un des radicaux exprimait ses idées avec plus de clarté que de délicatesse, en disant : « Nous allons mieux à nos fins sous ces gens-là que sous d'autres », laissant entendre que, dans son opinion, les tories se prêteraient mieux aux vues des radicaux que les whigs. Mais il est évident que l'union de partis si opposés ne pouvait être durable. Les radicaux l'avaient achetée de leurs votes en faveur de personnages dont les principes leur étaient tout à fait hostiles, et les conservateurs l'avaient payée en consentant à des mesures diamétralement contraires à leurs doctrines. Après un court intervalle, les radicaux en revinrent aux whigs modérés, qui sont naturellement leurs alliés, tout en leur donnant non moins naturellement quelques motifs d'aigreur. Ils se servirent donc du poids décisif qu'avaient alors leurs votes, d'abord

pour un certain gouvernement, puis pour un gouvernement d'opinion opposée.

Je n'ai pas à blâmer cette politique. Je me borne à la citer pour appuyer ma pensée, et je dis que si, par supposition, ce jeu politique se répétait outre mesure et se prolongeait longtemps, le gouvernement parlementaire serait impossible. Quand il y a trois partis, parmi lesquels il ne s'en trouve pas deux qui coalisent leurs efforts d'une façon durable, s'il arrive que le plus faible, en oscillant rapidement entre les autres, donne tour à tour sa préférence à chacun d'eux, la condition élémentaire qu'exige le gouvernement de cabinet n'est pas remplie. Il n'y a point dans le Parlement un corps capable de choisir ; on ne peut compter que son choix créera un pouvoir exécutif ayant des chances suffisantes de durée, parce qu'il n'y a alors fixité ni dans les idées ni dans les sentiments de ceux qui doivent choisir le gouvernement.

Sous toutes les formes que peut avoir le gouvernement de cabinet, avec ou sans monarchie, il n'est qu'un seul remède à ce mal. Il faut que les esprits modérés de tous les partis s'unissent pour soutenir le gouvernement qui, en somme, convient le mieux à l'ensemble. C'est par ce moyen que l'administration de lord Palmerston s'est soutenue naguère, et parce que ce ministère, quoique insuffisant sous divers rapports, avait une politique étrangère excellente, et déployait à l'intérieur son activité avec plus de

succès que ne l'ont fait la plupart des ministères anglais. Les conservateurs modérés et les radicaux modérés sont parvenus à maintenir fermement cette administration, en consentant à donner leur appui, dans une mesure suffisante, aux whigs modérés. Qu'il y ait ou qu'il n'y ait pas de roi, cette abnégation salutaire est la force principale sur laquelle on doit compter pour assurer un fonctionnement régulier au gouvernement parlementaire, en cette circonstance, qui constitue pour lui sa crise la plus redoutable. Cet esprit de modération est-il favorisé ou contrarié par la forme monarchique? Aura-t-il un effet plus avantageux sous la forme royale du gouvernement ministériel que sous l'autre forme? Cet effet sera-t-il funeste?

Si le souverain porte la pénétration jusqu'au génie, son assistance pourra, dans une pareille crise, être d'une utilité immense. Il prendra pour ministre et il conservera au ministère, s'il est possible, l'homme d'État sur lequel le parti modéré devra fixer son choix en dernière analyse, mais qu'il est encore à rechercher à tâtons; le souverain étant un homme de sens, d'expérience et de tact, saura voir comment peut s'établir l'équilibre et quelle est la fraction politique à laquelle viendront plus tard se rallier les esprits modérés qui se trouvent dans les autres partis. Au milieu des variations successives et de l'incertitude générale, le monarque verra probablenent s'offrir à lui plusieurs occasions de faire un choix.

Il dépendra de lui d'appeler au pouvoir A B ou bien X Y, et de les éprouver. L'état agité des partis ne permet point de fixité, mais il est très-favorable à une sorte de tolérance provisoire. On sent qu'il est utile d'avoir quelque chose, sans savoir précisément ce qu'on désire, et l'on accepte provisoirement tout ce qui se présente, pour examiner si ce n'est point là ce dont on a besoin et quels résultats donnera cet essai. Pendant la longue succession de gouvernements faibles, qui commence à la démission du duc de Newcastle en 1762, et se termine à l'avénement de M. Pitt en 1784, la volonté énergique de George III a eu des effets extrêmement considérables. En un temps où la mêlée des partis présente des complications prolongées, comme il doit arriver souvent et pour de longues durées sous un gouvernement parlementaire dont l'existence est déjà ancienne, si le pouvoir royal exerçait habilement son influence, il rendrait à l'ordre politique des services incalculables.

Mais ce pouvoir s'exercera-t-il avec un tact habile? Un souverain constitutionnel, dans la pratique ordinaire, n'est en général qu'un homme dont les facultés sont ordinaires. J'ai bien peur; en considérant la décrépitude précoce des dynasties où le pouvoir se transmet héréditairement, que le souverain soit même un homme d'une capacité très-faible. La théorie et l'expérience sont d'accord pour nous apprendre que l'éducation d'un prince ne peut être que médiocre, et qu'une famille royale a en général moins

de talent que les autres familles. A-t-on, dès lors, le droit d'espérer que les souverains appartenant à une dynastie quelconque pourront se transmettre à perpétuité ce tact exquis, lequel, s'il n'est pas une sorte de génie, est tout aussi rare, pour le moins, que le génie lui-même?

En général, la sagesse la plus profonde peut-être, d'un monarque constitutionnel, devra se montrer sous la forme d'une inaction étudiée. Dans ces circonstances si complexes qui ont rempli l'intervalle de 1857 à 1859, la reine et le prince Albert ont eu beaucoup trop de prudence pour imposer jamais leur propre choix au Parlement. S'ils avaient choisi un premier ministre, peut-être n'auraient-ils pas choisi lord Palmerston. Mais ils ont vu, du moins on peut le croire, que le monde politique pouvait se passer de leur ingérence, et, qu'en introduisant dans le courant des affaires un élément étranger, ils ne feraient que retarder le moment où les forces intimes du Parlement se disposeraient dans l'ordre le plus avantageux.

Après tout, un motif devrait engager le souverain même le plus habile et le plus sûr de son habileté à n'en faire usage que tout à fait à la longue, c'est qu'il est bon que le Parlement se sente responsable. Quand un Parlement s'imagine que le souverain doit choisir l'administration, il arrive à ne plus être capable lui-même d'en trouver les éléments. La forme royale de gouvernement ministériel est la

pire de toutes, si elle aboutit à substituer un rouage accessoire au mécanisme principal, et à faire qu'une assemblée se désintéresse de ses fonctions suprêmes, pour en confier l'accomplissement à un autre pouvoir.

Pour rendre bonne justice au gouvernement de cabinet sous une république, remarquons en lui l'absence d'un des vices les plus graves et les plus saillants qui se rencontrent sous la forme royale. Là où il n'y a pas de cour, on n'a point à craindre l'influence fâcheuse qu'une cour peut exercer. En quoi consiste cette influence, tout le monde le sait, bien que personne, ni même l'observateur le plus attentif, ne puisse préciser avec assurance l'immensité de ses effets. Sir Robert Walpole, employant un langage qui effaroucherait nos mœurs modernes, déclarait, après la mort de la reine Caroline, qu'il ne se préoccuperait nullement des filles du roi (ces donzelles, comme il les appelait), et qu'il s'appuierait exclusivement sur Mme de Walmoden, la maîtresse du roi. « Le roi », dit un écrivain du temps de George IV, « le roi nous est favorable, et, » ce qui vaut mieux encore, la marquise de Conyng- » ham est aussi pour nous ». Nul n'ignore à quelles sortes d'influences on a attribué certains changements qui se sont produits dans le gouvernement, en Italie, depuis que l'unité est faite. Ces influences mauvaises ont naturellement l'effet le plus considérable dans les moments de trouble, c'est-à-dire alors

qu'elles peuvent offrir le plus de danger. Une maîtresse de roi aussi audacieuse, aussi portée au mal qu'on la suppose, formerait en vain des complots contre une administration invulnérable; mais l'intrigue choisira pour agir le moment où le Parlement étant embarrassé, et les partis se trouvant divisés, les chances de succès seront plus nombreuses et les actions perverses plus faciles à commettre; alors, en un mot, que le gouvernement de cabinet éprouve le plus de difficultés à s'exercer.

Il est très-important de voir qu'une bonne administration peut être organisée sans monarque: plusieurs hommes d'État qui se sont occupés de nos colonies en ont douté. « J'admets, a-t-on dit, qu'un ministère pourrait aller assez loin sans un gouverneur, une fois qu'il aura été lancé, mais je ne vois pas qu'il soit possible de s'en passer pour créer le ministère. » On a même émis l'idée que si une colonie se séparait de l'Angleterre et était appelée à organiser son propre gouvernement, elle ferait bien de choisir un gouverneur à vie pour lui confier uniquement le soin de nommer les ministres; ce serait une fonction analoque à celle du grand électeur dans le système de Siéyès. Mais, en créant une fonction de ce genre, la colonie ne ferait que se donner volontairement un embarras artificiel. Ce gouverneur serait inévitablement un homme ayant des passions de parti. Le poste le plus imposant de l'État ne manquerait pas de fournir matière à des rivalités entre

les hommes d'opinions différentes qui divisent ordinairement tout pays où la vie politique a de l'activité. Ces hommes de partis se préoccupent et se mêlent de tout; jamais ils ne permettraient de confier le poste le plus honoré, le plus en évidence, autrement qu'à un des leurs. On se dirait de plus, que le grand électeur, nommé pour choisir les ministres, pourrait, au moment d'une crise importante, se montrer l'ami zélé des uns, l'ennemi dangereux des autres. Le parti le plus fort choisirait dès lors un gouverneur qui serait avec lui quand il faudrait se décider, qui inclinerait en sa faveur quand il s'agirait de se montrer favorable, enfin un auxiliaire constant pour lui-même et en même temps un obstacle continuel pour ses adversaires. Il est absurde de choisir au moyen d'élections disputées un homme d'État pour lui donner mission de choisir impartialement les ministres.

Mais c'est pendant la durée d'un ministère, plutôt qu'au moment de sa formation, que les fonctions du souverain intéressent le plus de personnes, et qu'en général dans le public on leur attribuera le plus d'importance. J'avoue que je suis moi-même de cette opinion. Il est possible, je crois, de montrer que le poste du souverain régnant sur un peuple qui est intelligent et pénétré de l'esprit politique, dans une monarchie constitutionnelle, est précisément la place qu'aimerait le mieux occuper un homme sensé; là s'offriraient à lui les meilleurs

moyens de stimuler le talent et de s'opposer aux mauvaises tendances de l'esprit humain.

Relativement à la manière dont la reine entend ses devoirs pendant la durée d'une administration, nous avons un précieux fragment écrit de sa propre main. En 1851, Louis Napoléon avait fait son coup d'État; en 1852, lord John Russel fit le sien pour renverser lord Palmerston. Par une dérogation très-utile à l'étiquette, il donna lecture à la Chambre des communes du mémorandum suivant adressé par la reine au premier ministre : « La reine désire d'a-
» bord que lord Palmerston lui apprenne clairement
» ce qu'il se propose de faire dans une circonstance
» donnée, afin qu'elle sache bien à quelle mesure
» elle doit donner sa sanction royale. En second
» lieu, quand cette sanction est accordée à une me-
» sure, il faut que cette mesure ne soit pas soumise
» arbitrairement à des changements ou à des modi-
» fications par le ministre, sinon la reine doit consi-
» dérer cette conduite comme manquant de sincérité
» envers la Couronne, et exercer dans ce cas le droit
» constitutionnel qu'elle a de démissionner le mi-
» nistre. Elle compte qu'il la tiendra au courant de ce
» qui se sera passé entre lui et les ambassadeurs étran-
» gers, avant de prendre des décisions importantes
» basées sur leurs entretiens; elle compte recevoir
» les dépêches étrangères en temps convenable, et
» que le texte des projets de loi qui devront être
» approuvés par elle lui seront remis assez à temps

» pour qu'elle en puisse prendre connaissance avant
» de les expédier. »

Outre le contrôle qu'elle exerce sur chacun des ministres, et particulièrement sur le ministre des affaires étrangères, la reine a un certain contrôle sur le Cabinet. Le premier ministre, on le sait, lui transmet des renseignements authentiques sur toutes les décisions les plus importantes et, ce qu'elle pourrait aussi bien connaître par les journaux, il lui indique les votes principaux du Parlement. Il est obligé de prendre soin qu'elle soit informée de tout ce qui mérite d'être connu dans la politique courante du pays. L'usage lui donne formellement le droit de se plaindre quand on ne l'instruit pas d'un acte important du ministère, non-seulement avant de l'accomplir, mais assez à temps pour qu'elle puisse l'examiner et s'opposer à ce qu'on l'accomplisse.

En résumé, le souverain, sous une monarchie constitutionnelle telle que la nôtre, jouit du triple droit d'être appelé à fournir des avis, à donner des encouragements, et, enfin, à infliger des avertissements. Un roi prudent et sage ne devrait pas désirer avoir d'autres droits. Il reconnaîtrait que la privation même des autres droits le mettrait en mesure d'exercer ceux-là d'une façon singulièrement efficace. Il dirait à son ministre : « C'est sur vous que retombe
» la responsabilité de ces mesures. On doit faire tout
» ce que vous jugerez bon, et tout ce que vous ju-
» gerez bon de faire aura mon appui plein et entier.

» Mais vous remarquerez que, pour telle ou telle rai-
» son, ce projet est mauvais ; pour telle ou telle raison,
» ce que vous ne proposez pas vaudrait mieux ; je
» ne m'oppose pas à l'accomplissement de cette me-
» sure, puisque c'est mon devoir de ne m'y point
» opposer ; mais remarquez bien que je vous donne
» un avertissement. » Supposez que le roi ait raison, et qu'il possède ce don que les rois ont souvent, le don de persuader, ses paroles ne manqueront pas d'ébranler le ministre. Sans doute, elles ne parviendront pas toujours à changer ses déterminations, mais elles jetteront presque toujours en son cœur un certain trouble.

Dans le cours d'un long règne, un roi sagace parviendrait à acquérir un degré d'expérience qu'on trouverait chez peu de ministres. Le roi pourrait dire : « Avez-vous songé à ce qui s'est fait sous telle
» ou telle administration, il y a environ quatorze
» ans, je crois ? On en peut tirer un enseignement
» pour les conséquences fâcheuses qu'aura certaine-
» ment votre projet. En ce temps-là vous n'occupiez
» pas dans la vie politique le rang que vous y tenez,
» et il est possible que votre mémoire ne vous retrace
» pas complétement tous ces faits. Je vous engage à
» vous y reporter et à discuter cela avec vos collè-
» gues plus âgés qui y ont pris part. Il ne serait pas
» prudent de recommencer une politique dont les
» résultats ont été alors si mauvais. » Le roi aurait l'avantage qu'un sous-secrétaire permanent a sur

son supérieur le secrétaire d'État, membre du Parlement. Ces affaires ont employé une partie de son existence, occupé ses pensées ; elles lui auront peut-être causé de l'inquiétude, peut-être du plaisir ; c'est malgré son avis qu'on les aura entamées, ou bien, au contraire, c'est avec son approbation. Le secrétaire membre du Parlement a seulement un vague souvenir qu'on a fait quelque chose de ce genre sous un de ses prédécesseurs, alors qu'il ne connaissait pas, ou du moins qu'il ne s'intéressait nullement à cette partie des affaires publiques. Il faut qu'il se mette à apprendre péniblement et sans espoir de connaître parfaitement tout ce que le secrétaire permanent voit du premier coup d'œil et sans effort de mémoire. Je sais bien qu'un secrétaire membre du Parlement peut toujours réduire au silence son subordonné par la supériorité que son titre lui donne. Il peut se borner à dire : « Tout cela, selon moi, ne prouve pas grand'chose. On a commis bien des fautes au temps dont vous parlez, ne discutons pas là-dessus. » Un personnage arrogant a facilement raison des objections que lui font ceux qui sont au-dessous de lui. Mais si un ministre peut en agir ainsi avec un subordonné, il n'en sera pas de même dans ses rapports avec son roi. Cette force que lui donne la supériorité du rang social, et qui lui a permis de dérouter son sous-secrétaire, n'est plus alors avec lui, mais contre lui. Il ne s'agit plus pour lui de prendre en considération les avis respectueux

d'un subalterne, mais de répondre aux arguments d'un supérieur auquel il doit lui-même le respect. George III connaissait dans le détail la marche des affaires publiques aussi bien et mieux que n'importe quel homme d'État de son temps. S'il avait uni à ses capacités comme homme d'affaires et à son activité les qualités plus élevées, qui sont celles d'un homme d'État clairvoyant, son influence aurait été énorme. L'ancienne constitution de l'Angleterre donnait assurément à la Couronne un pouvoir que notre constitution actuelle lui refuse. Tant que la majorité du Parlement fut principalement achetée au prix des faveurs royales, le roi participait au marché avec ou sans le ministre. Mais, même sous l'empire de notre constitution actuelle, un monarque tel que George III, s'il avait de grandes capacités, ne manquerait pas d'avoir une influence excellente. Toute l'Europe sait qu'en Belgique le roi Léopold a possédé une autorité immense par l'emploi de moyens analogues à ceux que j'ai décrits.

On sait aussi, quand on est bien au courant des événements de ces derniers temps en Angleterre, que le prince Albert s'est acquis en réalité beaucoup d'influence de la même manière. Il avait les qualités rares d'un monarque constitutionnel; s'il eût pu vivre vingt années de plus, il se serait fait en Europe une réputation égale à celle du roi Léopold. Pendant sa vie, il avait un grand désavantage. Les personnages politiques les plus influents alors en

Angleterre avaient une expérience bien plus longue que la sienne. Il aurait pu exercer, et il a sans doute exercé une grave influence, sinon une influence absolue sur lord Malmesbury; mais il ne pouvait diriger lord Palmerston. Le vieil homme d'État qui gouvernait l'Angleterre, à un âge où la plupart des hommes ne sont pas à même de gouverner leurs familles, avait souvenir de toute une génération politique disparue avant la naissance du prince Albert. Lord Palmerston et le prince différaient d'âge et de caractère. La délicatesse étudiée du prince allemand, délicatesse d'esprit qu'on a bien eu raison de comparer à celle de Gœthe, était tout à fait étrangère à l'homme d'État moitié Irlandais moitié Anglais. Le courage un peu bruyant qu'il déployait dans les difficultés secondaires, l'emploi qu'il savait faire, toujours à propos, pour écraser la contradiction, d'un lieu commun parfois un peu vulgaire, pouvait froisser le prince Albert, qui unissait à la circonspection d'un savant le courage d'un étudiant. Nos petits-enfants sauront à quoi s'en tenir, si nous ne le savons pas nous-mêmes. Le prince Albert a fait beaucoup de bien, mais il est mort avant d'avoir pu étendre son influence sur une génération de personnages politiques moins expérimentés que lui et désireux de recueillir ses leçons.

Il serait puéril de penser que l'entretien d'un ministre avec son souverain puisse jamais avoir le caractère d'une discussion en forme. « La divinité qui

protége les rois » inspire moins de vénération qu'autrefois, mais elle ne laisse pas d'en inspirer encore. Personne, ou presque personne ne sait discuter dans le cabinet d'un ministre comme dans son propre cabinet, ou comme on discuterait dans le cabinet d'un autre individu. On n'y est pas aussi fort à son aise pour établir ses raisons et réfuter les arguments opposés. C'est bien pis quand on est dans le cabinet d'un monarque. La meilleure preuve en est fournie par l'exemple de lord Chatham. Jamais homme d'État n'eut un ton plus dictatorial, plus impérieux; de plus, il fut à peu près le premier personnage arrivé au pouvoir contre la volonté du roi et contre celle de la noblesse; il fut le premier ministre populaire. On aurait pu croire qu'un si fier tribun du peuple aurait eu de grands airs vis-à-vis de son souverain et se serait montré à l'égard du roi ce qu'il était auprès de tout autre. Eh bien, au contraire, il se laissait maîtriser par sa propre imagination, et, frappé par une sorte de charme répandu mystiquement autour de la personne royale, il n'était plus le même homme en présence du roi. « Un coup d'œil dans le cabinet » du roi, » disait M. Burke, « l'enivre complétement » et pour le reste de sa vie. » Un plaisant affirmait que, même au lever, il s'inclinait si bas qu'on pouvait apercevoir le bout de son nez aquilin entre ses deux genoux. Il avait l'habitude de s'agenouiller auprès du lit de George III quand il lui parlait d'affaires. Or, il est bien certain qu'un homme ne peut

pas discuter quand il est agenouillé. Le respect superstitieux qui le tient dans cette attitude physique lui imposera au moral une allure d'esprit analogue. Il ne se permettra pas de réfuter les mauvais arguments d'un roi, comme il le ferait pour un simple particulier. Il ne développera point ses raisons les meilleures avec une force et une portée suffisantes, quand il pensera qu'il peut déplaire au souverain. S'il se présente un point douteux, le roi l'emportera, et, en politique, beaucoup de raisonnements, parmi les plus graves, sont pleins de points controversés. Tout ce qui viendra à l'appui de l'opinion royale portera coup, tout ce qu'on pourrait dire pour appuyer l'opinion du ministre ne se produira qu'en perdant de l'avantage et de la force.

Le roi, d'ailleurs, est armé d'un pouvoir dont, en théorie, il doit user seulement dans les circonstances graves, mais que la loi lui permet d'exercer en toute occasion. Il a le droit de dissolution; il peut dire à son ministre : « Ce Parlement vous a envoyé ici, mais je veux voir s'il ne m'est pas possible d'obtenir du peuple un autre Parlement qui m'enverra quelqu'un pour vous remplacer ». George III savait bien que, pour exercer ce droit, il fallait saisir le moment favorable et ne dissoudre le Parlement qu'à propos de questions qui, selon toute apparence, et, en tout cas, avec quelque probabilité, lui assureraient le concours du pays. Il s'arrangeait toujours de manière à avoir un ministre qui ne lui fît pas redouter l'ombre de

son successeur possible. La finesse dont il était doué dans ces matières était portée à un degré qui, dans son exagération, se rencontre chez les fous. Quoiqu'il ait eu à lutter contre les personnages les plus habiles de son temps, il n'eut presque jamais le dessous. Il savait admirablement s'y prendre pour renforcer un argument un peu faible au moyen d'une menace tacite, surtout quand il s'adressait à un individu dominé ordinairement par le sentiment du respect.

Voilà les pouvoirs qu'un homme prudent aimerait à exercer, et ceux dont il craindrait le moins d'être armé. Vouloir être un despote, aspirer à la tyrannie, comme disaient les Grecs, c'est, de nos jours, la marque d'un petit esprit. Pour être dans ces dispositions, il faut n'avoir pas considéré ce que Butler appelle « l'incertitude des choses ». Se persuader qu'on a absolument raison, imposer sa volonté, ou avoir le désir de l'imposer à autrui par la violence, ne porter attention qu'à ses idées fixes, et se tourmenter l'esprit pour les réaliser, ne point prêter l'oreille aux opinions des autres, être incapable de peser avec un sens rassis ce qu'elles ont de vrai, c'est mériter d'être rangé au nombre des intelligences grossières dans l'état actuel de notre civilisation. On ne peut pas ignorer que le domaine des faits est immense, que le progrès est chose complexe, que les conceptions ardentes, comme il en germe dans les cerveaux de jeunes gens, sont le plus souvent fausses

et toujours incomplètes. Cet idéal d'un homme d'État à la vue perçante et à la volonté de fer, qui peut tracer des plans pour des générations encore à naître, cet idéal est une chimère engendrée par l'orgueil de l'esprit humain et que les faits n'appuient nullement. Les plans de Charlemagne ont péri avec cet empereur, ceux de Richelieu ont avorté, ceux de Napoléon étaient gigantesques jusqu'à la démence. Mais un monarque constitutionnel, vraiment grand dans sa sagesse, ne visera point à ces vanités grandioses. Il ne bâtit pas de châteaux en Espagne ; sa carrière est celle du monde positif ; il s'occupe de projets réalisables, de projets dont l'accomplissement est souhaitable, et qui valent la peine qu'on y songe. Aux ministres qu'on lui enverra successivement il tiendra ce langage : « Je crois ceci et cela, pensez-vous qu'il » y ait quelque parti à tirer de mes idées ; j'en ai fait » l'objet de certain mémorandum que je vous sou- » mettrai. Certainement la matière n'y est pas épui- » sée ; mais cela vous donnera lieu de réfléchir. »

Après quelques années de discussion avec chacun des ministres successifs, les meilleurs plans d'un roi très-sage finiraient par être adoptés, et ses projets d'un mérite inférieur, ceux qui sont impraticables, seraient rejetés et abandonnés. Un tel monarque ne devancerait pas inutilement son époque, parce qu'il serait obligé de convaincre les hommes d'élite qui la représentent le mieux. Et le meilleur moyen pour lui de prouver qu'il avait de bonnes

idées sur ces questions nouvelles et peu connues, c'est qu'après des années de discussion, je le répète, il sera probablement parvenu à y rallier les personnages choisis par le peuple, c'est-à-dire des personnages ne devant leur position qu'à la conformité de leurs vues avec celles du public, et, par conséquent peu disposés à accepter les conceptions nouvelles et les pensées profondes. Un monarque constitutionnel, d'une intelligence sagace et originale pourrait plus que personne arriver au tombeau avec la conscience libre. Il saurait que ses lois les meilleures sont en harmonie avec les besoins du temps, qu'elles plaisent au peuple pour lequel elles sont faites, et qui doit en profiter. Et sa vie se serait écoulée sans nuages. Il aurait toujours eu le bonheur de se faire écouter ; grâce à lui, ceux qui devaient prendre la responsabilité des mesures auraient toujours réfléchi avant d'agir ; enfin, il serait assuré que les plans dont il aurait suggéré la mise en œuvre ne pourraient pas être regardés comme de pures boutades dues au caprice d'un individu, et renfermant le plus souvent de graves erreurs. Ses plans auraient toutes les chances d'être excellents, car, après avoir eu pour auteur un homme très-intelligent, ils auraient passé par une longue épreuve pour être enfin acceptés et mis en pratique par les gens ordinairement intelligents.

Mais peut-on compter sur l'existence d'un tel roi, ou bien; car c'est le point important, peut-on comp-

ter qu'il y aura une succession de monarques semblables? Tout le monde connaît la réponse de l'empereur Alexandre à Mme de Staël, un jour qu'elle venait de lui vanter pompeusement les bienfaits du despotisme. « Oui, madame, dit-il, mais ce n'est » qu'un heureux accident. » Il savait bien que les grandes capacités et les bonnes intentions, dont la réunion est nécessaire pour qu'un despote fasse œuvre bonne et utile, ne se rencontrent pas avec continuité dans une dynastie quelconque. Il savait que ces qualités sont loin d'être héréditaires chez les hommes en général. Est-il permis d'espérer que les qualités nécessaires au monarque constitutionnel se lèguent plus facilement? Non, certes, je le crains bien. Nous avons vu que les qualités requises d'un monarque constitutionnel, quand il s'agit d'organiser une administration, dépassaient de beaucoup la portée ordinaire de l'intelligence qu'ont les souverains arrivés au trône par l'hérédité. Je crains fort qu'une recherche impartiale ne nous amène à la même conclusion pour ce qui regarde l'utilité de ces monarques pendant la durée d'une administration.

Si nous jetons un regard sur l'histoire, nous remarquons que c'est pendant le règne actuel seulement qu'en Angleterre on a bien su remplir les devoirs des monarques constitutionnels. Les deux premiers George ne connaissaient rien à la politique anglaise; ils étaient entièrement incapables de la diriger, soit en bien, soit en mal; pendant plu-

sieurs années, en leur temps, le premier ministre n'avait pas seulement à obtenir la faveur du Parlement, mais celle d'une femme ; quelquefois c'était la reine, quelquefois une maîtresse qui dirigeait le monarque. George III se mêlait continuellement des affaires, mais toujours pour les faire mal. George IV et Guillaume IV ne se sont jamais appliqués à guider leurs ministres, ils n'étaient pas capables de le faire. Sur le Continent, la royauté constitutionnelle n'a jamais duré plus d'une génération. Louis-Philippe, Victor-Emmanuel et Léopold sont les fondateurs de leurs dynasties. On ne peut compter, dans une monarchie constitutionnelle, non plus que dans une monarchie absolue, sur la transmission héréditaire des qualités possédées par le chef de la famille. Autant qu'on en peut juger par l'expérience, il n'y a aucune raison d'espérer qu'il puisse exister une succession de souverains ayant les qualités nécessaires sur le trône, dans une monarchie limitée.

Si nous consultons la théorie, elle montrera encore davantage combien peu on doit compter là-dessus. Un monarque n'est utile que dans le cas où il peut diriger ses ministres avec profit pour le public. Mais ces ministres doivent nécessairement être au nombre des personnages les plus capables de leur temps. Il faut qu'ils aient manié les affaires et qu'ils sachent défendre leur conduite devant le Parlement de manière à le contenter. Ces actes et ces discours exigent qu'un homme ait des talents considérables et

divers. Ce double exercice est excellent pour donner l'expérience du monde; et d'ailleurs, en dehors de cela, par quelle éducation magnifique ne faut-il pas qu'un membre du Parlement passe d'abord, avant d'être reconnu comme chef? Il faut qu'il dispute avec succès un siége au Parlement, il faut qu'il se fasse écouter de la Chambre, il faut qu'il gagne la confiance du Parlement, il faut qu'il obtienne aussi la confiance de ses collègues. Nul n'arrive à remplir ces conditions, nul ne parvient, ce qui est plus difficile, à en conserver le bénéfice tout en les remplissant, s'il n'est doué d'un talent particulier, admirablement exercé par les détails privés de la vie. Quelle apparence y a-t-il que le monarque héréditaire, tel que la nature le fait, tel que le montre l'histoire, puisse être supérieur à un personnage dont l'éducation et la naissance sont si différentes? Et d'abord, le roi ne peut être qu'un homme comme tant d'autres; parfois ce sera un homme intelligent, et parfois un homme stupide : en thèse générale, il ne sera ni l'un ni l'autre, ce sera le simple et banal individu né pour suivre péniblement les ornières de la routine, depuis le berceau jusqu'à la tombe. Son éducation n'atteindra que le niveau auquel on parvient quand on n'a pas eu à lutter; il aura toujours su qu'il n'avait rien à acquérir; le premier rang lui étant réservé sans contestation : il n'a jamais connu les réalités de la vie. On attendrait en vain d'un homme né dans la pourpre plus de génie que d'un homme extraordi-

naire, qui a vu le jour loin des palais. Celui dont la place a été marquée d'avance peut-il avoir plus de jugement qu'un autre qui doit à son intelligence la conquête de la sienne ; celui dont la carrière ne peut changer, soit qu'il ait du discernement, soit qu'il en manque, peut-il avoir l'exquise pénétration de l'homme qui s'est élevé par sa sagesse et qui tombera s'il cesse d'être sage?

L'avantage principal d'un roi constitutionnel est la permanence de sa situation. Cette permanence lui fournit l'occasion d'acquérir sans cesse la connaissance des affaires ; mais elle ne lui en fournit que l'occasion. Il faut qu'il sache en tirer parti. Point de routes royales en politique ; le détail des affaires est énorme, désagréable, compliqué, mélangé. Pour être l'égal de ses ministres dans la discussion, il faut que le roi travaille comme eux ; il faut que, comme eux, il soit un homme d'affaires. Cependant, un prince constitutionnel est plus entraîné au plaisir que porté au travail. Un despote doit savoir qu'il est le pivot de l'État ; tout le poids de son royaume repose sur sa tête. Tant vaut l'homme, tant vaut son œuvre. Il peut être séduit par l'attrait des plaisirs et négliger tout le reste ; mais il court un risque évident : c'est de se nuire et de s'exposer à une révolution. S'il devient incapable de gouverner, quelque autre, plus capable, conspirera contre son autorité. Mais un roi constitutionnel n'a rien à craindre. Il peut négliger ses devoirs sans avoir à en souffrir. Sa situation est tout

aussi fixe, ses revenus aussi assurés, les occasions qu'il a de se livrer au plaisir aussi nombreuses que jamais. Pourquoi donc travaillerait-il? Sans doute, il perdra le bénéfice de l'influence paisible et secrète qu'après des années son habileté lui procurerait; mais un jeune homme impétueux, auquel le monde offre ses pompes et ses tentations, ne se sentira guère attiré par la perspective éloignée d'obtenir un peu d'influence dans des questions arides. Il pourra former de bonnes résolutions et se dire : « L'an prochain je me mettrai à lire tels documents; j'étudierai le monde politique et m'informerai davantage de ce qui s'y passe; je ne permettrai plus à ces femmes de me parler comme elles le font. » Elles ne lui en parleront pas moins. La paresse la plus incurable est celle qui se berce des projets les meilleurs. « Le lord trésorier, dit Swift, a promis qu'il terminerait l'affaire ce soir même, et il le répétera cent jours de suite. » On doit bien penser que le ministre dont le pouvoir serait amoindri par l'ingérence du roi dans les affaires ne le pressera pas trop de s'y livrer.

Voilà ce qui a lieu quand le prince monte sur le trône dès sa jeunesse; mais le cas est pire quand il n'y parvient que dans sa vieillesse ou dans sa maturité. Alors il est incapable de travailler. Il aura passé dans l'oisiveté toute sa jeunesse et la première partie de son âge viril, est-il naturel qu'il se mette au travail? Un prince oisif et ami des plaisirs n'ira pas travailler vers la moitié de sa vie, comme le faisait

George III ou le Prince Albert. Le seul homme capable de faire un bon roi constitutionnel, c'est le prince qui commence à régner de bonne heure, qui, pendant sa jeunesse, aura su dédaigner les plaisirs pour se livrer au travail, et auquel la nature aura accordé une grande pénétration. De tels rois sont les plus grands cadeaux du ciel, mais ce sont aussi les plus rares.

Un roi fainéant, un roi ordinaire sur le trône constitutionnel ne laissera aucune trace dans l'histoire de son temps; il passera sans faire beaucoup de bien ni beaucoup de mal; sous lui, le gouvernement de Cabinet à forme monarchique fonctionnera comme s'il avait une forme non monarchique. Un zéro n'a point de valeur quand on le place devant les autres chiffres. Mais, on le sait, *corruptio optimi pessima;* le pis-aller sous la forme monarchique est infiniment plus périlleux que le pis-aller sous l'autre forme. On peut aisément imaginer qu'il monte sur le trône constitutionnel un sot personnage actif et remuant, voulant toujours se montrer quand il ne le doit pas, et n'agissant point quand il le faut, détournant ses ministres des mesures les plus judicieuses, les encourageant dans les plus déplorables. On comprend aussi qu'un roi de cette sorte peut devenir l'instrument de certaines gens; les favoris pourront s'imposer à lui, les maîtresses pourront le corrompre, et l'atmosphère d'une Cour vicieuse empoisonnera le gouvernement d'un pays libre.

Nous avons un affreux exemple des dangers que peut offrir la royauté constitutionnelle : c'est lorsque régnait un fou tracassier. Pendant la plus grande partie de son existence, George III sentait sa raison se bouleverser à chaque crise. Tout le long de sa vie il eut une obstination voisine de la folie. Son obstination fut bien fatale; on ne pouvait l'arracher à l'erreur; sa position élevée lui permettait de jeter loin de la bonne route des ministres meilleurs que lui, mais plus faibles. Il donna un excellent exemple de moralité à ses contemporains; mais ce fut un de ces hommes dont on peut dire que le bien qu'ils ont fait disparaît avec eux, tandis que le mal leur survit. Il a prolongé la guerre d'Amérique, peut-être même l'a-t-il causée, et il nous a légué la haine des Américains; il s'opposa aux sages projets de M. Pitt, et il nous a légué les difficultés de la question irlandaise. Il n'a pas permis de faire le bien en temps utile, et maintenant nos efforts dans ce but sont inopportuns et stériles. La royauté constitutionnelle sous un monarque actif et à moitié fou, c'est l'un des plus tristes gouvernements. Un pareil monarque est un pouvoir secret se mêlant de tout et déployant ordinairement de l'obstination; ce pouvoir se trompe souvent, il dirige les ministres beaucoup plus que ceux-ci ne le croient et s'impose à eux beaucoup plus que le public ne l'imagine; il n'a aucune responsabilité parce qu'il est impénétrable, il ne peut avoir d'entraves parce qu'il est invisible. Assurément les

avantages que procure un bon monarque sont infiniment précieux, mais les désastres que peut occasionner un mauvais roi sont presque irréparables.

Nous verrons ces conclusions se confirmer en examinant les pouvoirs et les devoirs qu'un roi d'Angleterre est appelé à exercer quand une administration tombe du ministère. Mais le pouvoir de dissoudre la Chambre des Communes et la prérogative de créer des pairs, deux attributions du monarque en ce moment de crise, ont une importance telle et embrassent des questions si complexes, qu'il est impossible d'en parler avec des détails suffisants à la fin d'un chapitre aussi long que celui-ci.

V

LA CHAMBRE DES LORDS.

Dans l'étude précédente, j'ai montré qu'il était possible à un monarque constitutionnel de rendre, le cas échéant, de très-grands services tant au début que pendant la durée d'une administration, mais qu'en fait il y avait peu d'apparence qu'il les rendît. Il faudrait pour cela des idées, des habitudes et des facultés très-supérieures à celles d'un homme ordinaire, toutes choses peu compatibles avec l'éducation habituelle des souverains.

Les mêmes arguments sont applicables à ce qui concerne la fin d'une administration. Mais dans cette conjoncture entrent en jeu les deux plus remarquables prérogatives d'un monarque anglais, c'est-à-dire le pouvoir de créer de nouveaux pairs et le pouvoir de dissoudre la Chambre des communes. Or, on ne peut apprécier l'usage ou l'abus des pouvoirs sans s'être rendu compte de ce que sont les pairs et de ce qu'est la Chambre des communes.

La Chambre des lords ou plutôt l'ordre des lords est, par son côté imposant, d'une utilité considé-

rable. Sans inspirer autant de vénération que la royauté, son autorité est fort respectée. Un ordre de noblesse a pour fonction d'éblouir le vulgaire non pas nécessairement pour le tromper, encore moins pour lui nuire, mais pour lui imposer des opinions qu'il n'admettrait pas autrement. L'imagination de la multitude est extrêmement faible; elle ne peut rien concevoir sans un symbole visible et il y a beaucoup de choses qu'elle comprend à peine, même avec un symbole. La noblesse est le symbole de l'intelligence. Elle a les caractères distinctifs que la foule a toujours eu coutume de regarder comme les attributs de l'intelligence et que souvent encore elle considère comme tels. Qu'un plébéien ayant du talent aille dans les campagnes, il n'y sera nullement un objet de vénération, tandis que le vieux gentilhomme y est vénéré. Il a beau être insolvable et se trouver, au su de tous, sur le penchant de la ruine, aux yeux des paysans anglais, il sera toujours plus respectable qu'un riche parvenu. Lors même qu'il dirait des absurdités, la masse des paysans lui prêtera l'oreille avec plus de soumission qu'aux propos sensés de ce dernier. Un vieux lord aura toute leur vénération; et c'est un véritable service que ce personnage rend au pays en imprimant la notion de l'obéissance à ces cerveaux grossiers, épais et étroits de la multitude qui est incapable d'autres sentiments et d'autres idées.

La noblesse est d'une grande utilité non pas seulement par les résultats qu'elle produit, mais encore

par ceux qu'elle prévient en empêchant la domination de la richesse et le culte de l'or. L'or est, on le sait, l'idole familière des Anglo-Saxons. Notre race cherche sans cesse à faire fortune, elle évalue toute chose en gros sous, elle s'incline devant les gros capitaux et passe d'un air dédaigneux devant les petits; elle a une admiration instinctive pour la richesse. Dans une certaine mesure, ce sentiment a sa raison d'être. Tant que nous nous livrerons avec un vigoureux entrain à l'industrie (et j'espère que nous le ferons longtemps, car il faudrait chez nous de grands changements pour qu'il nous fût possible d'avoir une occupation meilleure), nous devrons nécessairement respecter et admirer ceux qui réussissent et dédaigner un peu ceux qui échouent dans cette carrière. Est-ce à tort, est-ce avec raison? Il est inutile de discuter là-dessus, jusqu'à un certain point ce sentiment est involontaire; la morale n'a pas à décider si nous devons ou si nous ne devons pas le conserver, la nature a voulu nous y soumettre dans des proportions modérées.

Mais dans plusieurs pays, l'admiration qu'on a pour la richesse va beaucoup plus loin que les limites naturelles; ceux qui l'admirent ne se préoccupent aucunement du talent qu'il a fallu déployer pour l'acquérir; ils respectent autant la richesse dans les mains d'un héritier que dans celles qui ont créé la fortune; leur culte consiste uniquement à envier et à aimer l'or pour lui-même. Notre aristocratie nous

préserve de ce danger. Il n'y a pas de pays où « un pauvre diable de millionnaire » se trouve si mal à son aise qu'en Angleterre. On en fait chaque jour l'expérience, on en a la preuve à chaque instant, l'argent, l'argent pur et simple, ne donne pas accès dans la société de Londres. Il est tenu comme en échec par la supériorité d'un autre pouvoir.

On dira peut-être qu'il n'y a là aucun profit, que, culte pour culte, le fétichisme de l'argent vaut bien celui du rang social. En admettant qu'il en soit ainsi, c'est encore un avantage pour la société que d'avoir deux idoles ; quand deux idolâtries sont en lutte il y a quelque chance de succès pour la vraie religion. Mais il n'est pas vrai que le respect pour le rang social, du moins pour le rang héréditaire, soit d'une nature aussi dégradante que le respect pour l'argent.

De tout temps, la politesse des mœurs a été le privilége en quelque sorte héréditaire de certaines castes, et la politesse des mœurs est un des beaux attributs. C'est le *style* de la société ; dans les entretiens ordinaires de la vie, la politesse joue le rôle que remplit l'art d'écrire dans les correspondances. Quand on respecte un homme riche ce n'est pas l'homme qu'on respecte, mais sa fortune, chose qui ne fait pas corps avec lui ; quand on respecte la noblesse héréditaire d'un homme, le respect s'adresse à une grande qualité qu'il possède probablement et qu'il a la faculté de déployer. La grâce naturelle peut se rencontrer dans les classes moyennes ; la politesse

des mœurs peut naître partout, mais elle doit se trouver dans l'aristocratie et un membre de l'aristocratie est positivement mal organisé s'il en est dépourvu. C'est un privilége physiologique de la race qui peut être refusé quelquefois à l'individu.

Il y a une troisième idolâtrie dont nous préserve le fétichisme du rang social; celle-là est peut-être la pire de toutes, c'est l'idolâtrie de la fonction politique. Le plus triste fétiche qu'on puisse adorer c'est un employé subalterne, et cependant dans certains pays civilisés le culte en est très-répandu. En France et dans la plus grande partie du continent européen, cette superstition domine. En vain direz-vous que les honoraires des petits fonctionnaires sont fort au-dessous de ce qu'on gagne dans le commerce; que leur travail est bien plus monotone que celui des commerçants, que leur intelligence est moins utile et leur vie est moins indépendante. On ne les considère pas moins comme ayant plus d'importance et plus de qualités que ceux-ci. Ils sont décorés; ils ont un bout de ruban rouge à leur habit et cela répond à tout. En Angleterre, grâce à la forme spéciale de notre société, l'idéal souhaitable est atteint. Les grandes situations, soit fixes, soit dépendantes du Parlement, qui exigent de l'intelligence, assurent maintenant un prestige à l'exclusion de toutes les autres. Un sous-secrétaire d'État avec deux mille livres sterling par an est un bien plus grand personnage que le directeur d'une compagnie financière avec cinq mille livres

sterling, et le pays économise la différence. A part quelques emplois tels que ceux de la Trésorerie, qui étaient remplis autrefois par l'aristocratie et qui ont conservé par suite un certain parfum de noblesse, les fonctions subalternes n'ont aucune valeur sociale. Un gros épicier méprise l'employé de la régie; et, ce qu'on regarderait comme impossible dans beaucoup de pays, l'employé de la régie est jaloux de l'épicier. La richesse solide prend le haut du pavé, quand on n'accorde pas une préséance artificielle aux degrés inférieurs des fonctions publiques. Un simple employé du service civil n'est absolument rien, et jamais on ne parviendrait à persuader notre public que cet employé est un personnage.

Cependant il faut reconnaître que pour servir ainsi d'expédient politique, notre aristocratie a perdu une bonne partie de ses qualités. En général, le *meilleur monde* en Angleterre s'enveloppe d'un décorum qui lui donne l'aspect un peu terne. Sans doute ce monde garde sa dignité, se fait obéir, sait être bon et charitable pour ses inférieurs; mais il n'entend rien au badinage d'esprit; il ne se doute pas que le charme de la société en dépend. Ces nobles considèrent la gaieté comme une vieille et inutile défroque, et ils craignent toujours, mais bien à tort vraiment, qu'on leur en suppose. Cette roideur de dignité est si fort à la mode, que les quelques Anglais dont l'esprit a de la souplesse et de l'éclat privent ordinairement la société de ces qualités, les réservant pour un petit

cercle d'amis intimes, pour les personnes capables d'en apprécier les nuances. Mais un bon gouvernement vaut bien la peine qu'on supporte ces inconvénients sociaux. Dans une société comme la nôtre, où la prééminence appartient à l'ancienneté du rang plutôt qu'aux grâces de l'esprit, un peu de froideur est inséparable de la dignité. La prépondérance des vieux titres a en revanche une utilité réelle que nul ne peut méconnaître et qui compense ce défaut.

Le prestige social de l'aristocratie, tout le monde le sait, est d'ailleurs infiniment moindre aujourd'hui qu'il ne l'était il y a cent ans, et même il y a cinquante ans. Deux grands mouvements, les plus grands qui se soient opérés dans la société moderne, ont contribué à le réduire. En élevant des fortunes, l'industrie, sous ses formes innombrables, a créé une classe rivale de la noblesse et qui l'emporterait, si elle possédait ce cachet de suprême distinction qui ne s'acquiert pas. Tous les jours les compagnies, les chemins de fer, les obligations, les dividendes, tendent de plus en plus à multiplier dans le voisinage de l'aristocratie ces grandes existences qui, avec le temps, finiront par l'éclipser. Et d'un autre côté, pendant que ce mouvement se produit de bas en haut, un autre mouvement précipite l'aristocratie de haut en bas. Les nobles ont, pour dominer, moins de ressources qu'ils n'en avaient autrefois. Ce qui fait leur pouvoir c'est le déploiement théâtral de leur magnificence. Mais la société perd de plus en plus l'habitude de l'apparat. Comme l'a fait

observer notre grand auteur satirique, « le dernier » duc de Saint-David couvrait autrefois de ses équi- » pages la route du Nord; les maîtresses d'auberge » et leurs garçons s'inclinaient devant lui. Le duc » actuel s'échappe de la station, en fumant un cigare, » dans un brougham ». L'aristocratie ne pourrait étaler le train d'autrefois, lors même qu'elle le voudrait; une influence plus forte qu'elle s'y oppose. Ses membres obéissent à la tendance qui, dans la société moderne, élève le niveau moyen et abaisse comparativement, peut-être même absolument, le sommet. A mesure que disparaissent le côté pittoresque et les couleurs voyantes de la société, l'aristocratie perd ce qui l'aidait principalement à dominer.

En se rappelant de quel profond respect la noblesse était entourée autrefois, on sera surpris de voir que la Chambre des lords, en tant qu'assemblée, a toujours occupé le second rang, qu'elle a toujours été, comme aujourd'hui, non pas la première, mais la seconde de nos assemblées. Bien entendu je ne parle pas du moyen âge, je ne m'occupe ici ni de la période embryonnaire par laquelle a dû passer notre constitution ni de son enfance. Je l'envisage seulement à l'état adulte. Examinons-la au temps de sir R. Walpole. Sir Robert devait son titre de premier ministre à sa façon de manier la Chambre des communes; s'il tomba du pouvoir, c'est pour avoir été battu dans la Chambre basse à propos d'une pétition sur les affaires électorales; il ne gouvernait l'An-

gleterre que parce qu'il gouvernait la Chambre des communes. Et cependant la noblesse était alors le pouvoir prépondérant dans le pays. Dans beaucoup de districts la parole d'un lord était toute la loi. Le méchant lord Lowther, comme on disait, a laissé dans le Westmoreland un nom qui a inspiré la terreur jusqu'à la génération actuelle. La plupart des députés des bourgs et le plus grand nombre des députés des comtés étaient les créatures de l'aristocratie ; on lui obéissait respectueusement, pieusement. Comme individus, les pairs étaient les premiers personnages du pays ; mais en tant que chambre délibérante, l'assemblée des pairs n'était que la seconde du Parlement.

Diverses causes ont contribué à créer cette anomalie, mais la principale était parfaitement naturelle. Jamais dans la Chambre des pairs les principaux nobles du pays n'ont joué le rôle le plus important. La nature s'y opposait. Les qualités qui distinguent un homme dans une assemblée délibérante ne sont pas héréditaires et ne se lèguent pas avec de grands domaines. Au milieu de la nation, dans les provinces, dans son pays, un duc de Devonshire ou un duc de Bedford était certes un plus grand personnage que lord Thurlow. Ces ducs avaient à leur disposition de grandes propriétés, plusieurs bourgs, une foule de partisans qui leur composaient une sorte de cour. Lord Thurlow n'avait ni bourgs, ni partisans, il vivait de ses honoraires. Tant que la Chambre des lords n'était pas réunie, les ducs étaient non-seulement de

plus grands personnages que lui, mais ils l'étaient sans comparaison possible. Aussitôt que la Chambre était réunie, lord Thurlow s'élevait beaucoup au-dessus d'eux. Il avait le don de la parole et les ducs ne l'avaient point. Il pouvait traiter en une demi-heure des affaires que ceux-ci auraient mis toute une journée à comprendre et à traiter, si même ils avaient pu y arriver. Quand un pair, ennemi de son influence, était assez sot pour le railler de sa naissance, il lui imposait silence en disant que mieux vaut devoir sa situation à soi-même qu'à ses ancêtres, la noblesse acquise par droit de naissance n'étant que « l'accident d'un accident ».

Une chambre ainsi composée n'était pas faite pour plaire aux grands personnages de l'aristocratie. Il ne pouvait leur convenir de jouer dans leur propre assemblée un rôle que pourtant ils y avaient toujours eu, un rôle qui les mettait au-dessous de l'avocat arrivé d'hier seulement aux honneurs, dont on pouvait dire que tout le monde l'avait connu sans procès à plaider, parlant pour de l'argent, et courant après les pièces de cent sous. Les principaux pairs ne tiraient aucun lustre de leur présence dans la Chambre, au contraire ils y perdaient leur prestige. Pour se tirer d'embarras ils eurent recours à deux expédients. D'abord, ils inventèrent les procurations, qui leur permirent de voter sans être présents, sans s'exposer à être offensés par la vigueur des invectives, sans encourir le risque du ridicule, sans quitter leurs

manoirs ou le palais de la ville où ils étaient des demi-dieux. Ensuite, dans la Chambre des communes, et cet expédient était encore plus efficace, ils cherchèrent à exercer l'influence qui leur échappait dans la Chambre des lords. C'est par cette voie indirecte qu'un seigneur puissant dans les campagnes, capable de contribuer pour moitié à l'élection de deux représentants de comtés et de nommer deux représentants de bourgs, procurant peut-être leurs siéges à des membres partisans du gouvernement, disposant même parfois de celui qu'occupait le chef de l'opposition, se trouvait devenir un personnage plus influent qu'il ne l'eût été en allant dans sa propre chambre écouter les paroles du chancelier. Aussi la Chambre des lords, même lorsqu'elle était composée des premiers personnages du royaume, n'avait déjà plus qu'une influence secondaire ; car les principaux pairs, ceux qui avaient la plus grande importance sociale, tenant presque tout leur pouvoir de l'influence latente, mais énorme en réalité qu'ils exerçaient dans la Chambre des communes, demeuraient à peu près indifférents aux discussions de la chambre haute.

Quand on cesse de considérer la Chambre des lords sous son aspect imposant pour l'examiner par son côté strictement utile, on trouve que notre théorie constitutionnelle, comme la plupart des œuvres de ce genre, fourmille de fautes. D'après cette théorie, la Chambre des lords serait un État du Royaume du

même ordre et du même rang que la Chambre des communes, elle serait la branche aristocratique du Parlement, comme la Chambre des communes en est la branche populaire, et cette dernière n'aurait, en vertu du droit constitutionnel, qu'une autorité égale à celle de sa rivale. Cette doctrine est complétement fausse ; il est à remarquer au contraire, et c'est là un des avantages particuliers de la Constitution anglaise, que nous avons une Chambre haute dont l'autorité, quoique réelle en somme, est toujours moins grande que celle de la Chambre des communes.

C'est évidemment un inconvénient que d'avoir deux Chambres diverses et à pouvoirs égaux. Chacune d'elles a le droit d'entraver l'œuvre de la législation qui, à un moment donné, peut être très-nécessaire. Nous en avons en ce moment la meilleure preuve possible : La Chambre haute de notre colonie de Victoria, où siégent les riches producteurs de laine, est en désaccord avec la Chambre basse de ce pays et, par suite, la plus grande partie des affaires se trouve suspendue. Sans l'emploi d'un singulier stratagème, toute la machine gouvernementale cesserait de fonctionner. La plupart des constitutions ont ce vice. On le rencontre dans celles qui régissent les deux principales républiques du monde. D'après la constitution des États-Unis et d'après celle de la Suisse, la Chambre haute a autant d'autorité que l'autre Chambre ; elle pourrait lui créer des difficultés extrêmes et, si bon lui semblait, la paralyser en-

tièrement; si elle ne le fait pas, il faut moins en savoir gré aux règles constitutionnelles qu'à la sagesse des membres qui composent la Chambre haute. Dans les deux constitutions précitées, cette dangereuse division de pouvoirs s'appuie sur une doctrine particulière dont je n'ai pas à m'occuper en ce moment. On prétend qu'il doit exister dans un gouvernement Fédéral quelque institution, quelque autorité, quelque corps possédant un droit de veto et représentant sur le pied de l'égalité chacun des États qui composent la confédération. J'avoue que cette doctrine ne me paraît pas de la dernière évidence, et qu'elle est plutôt fondée sur des allégations que sur des preuves. L'État de Delaware n'a en réalité ni le même pouvoir ni la même influence que l'État de New-York, et vous ne le rendrez pas l'égal de celui-ci en lui accordant un droit égal de veto dans la Chambre haute. Si l'on se reporte à l'origine historique de la Constitution, on comprend cette anomalie. Les petits États devaient naturellement tenir à introduire dans la Constitution fédérale quelque témoignage significatif, quelque souvenir de leur ancienne indépendance. Mais autre chose est pour une institution de satisfaire les sentiments naturels et de répondre aux besoins politiques. S'il est vrai qu'un gouvernement fédéral doit renfermer une Chambre haute, qui puisse, au besoin, avoir le dernier mot dans certaines questions, ce n'en est pas moins une cause de conflit et un grave inconvénient à ajouter aux nom-

breuses imperfections qui caractérisent cette forme de gouvernement. Une imperfection, pour être nécessaire, n'en est pas moins une imperfection.

Dans toute constitution, l'autorité doit résider quelque part. Le pouvoir souverain doit être remis à qui peut l'exercer. C'est ce que les Anglais ont fait. La Chambre des lords, au moment de l'acte de réforme de 1832, était aussi mal disposée envers la Chambre des communes que peut l'être, à Victoria, la Chambre haute vis-à-vis de la Chambre basse; elle fut cependant obligée de lui accorder son concours. La couronne ayant le droit de créer de nouveaux pairs, le roi d'alors promit à son ministère d'user de cette prérogative. Pour éviter ce précédent qui ne lui plaisait point, la Chambre des lords consentit à adopter le bill. On n'usa pas de la prérogative, mais on vit bien qu'elle était aussi utile qu'énergique. De même qu'il suffit à un patron de savoir que ses ouvriers peuvent se mettre en grève, pour qu'il leur fasse des concessions dans le but d'éviter la grève, de même il a suffi que la volonté royale, d'accord avec l'opinion populaire, pût imposer à la Chambre haute de nouveaux membres destinés à dompter son opposition, pour que cette dernière ait été amenée à faire des concessions.

Depuis l'acte de réforme, les fonctions que la Chambre des lords avait eues dans l'histoire ont été très-modifiées. Avant cet acte, si ce n'était pas à proprement parler une Chambre dirigeante, c'était du

moins une Chambre de directeurs. Elle renfermait les membres principaux de la noblesse dont l'influence était prépondérante dans la Chambre des communes. L'influence de l'aristocratie était si puissante dans cette dernière Chambre, que jamais on n'eut à craindre de voir l'accord se rompre entre les deux Chambres du Parlement. Quand les deux Chambres entraient en conflit, c'était, comme dans la grande affaire d'Aylesbury, au sujet de leurs priviléges respectifs, et non pas à propos de la politique nationale. L'influence de la noblesse dominait à un tel point, qu'il ne lui était pas nécessaire de s'étendre. Bien que très-différente alors sur ce point de ce qu'elle est aujourd'hui, la constitution anglaise n'était pas entachée du vice qui se trouve dans la constitution de Victoria et dans celle de la Suisse. Elle n'exigeait pas que les deux Chambres eussent une origine distincte; toutes deux, au contraire, procédaient de la même source, car l'élément prépondérant était le même dans l'une et dans l'autre, et tout danger de conflit était écarté, grâce à cette unité latente.

La Chambre des lords est devenue, depuis l'acte de réforme, une Chambre de révision ayant une autorité suspensive. Elle peut modifier ou rejeter les bills dont le vote n'est pas réclamé avec insistance par la Chambre des communes, et sur lesquels l'opinion publique est encore indécise. Le veto des lords est pour ainsi dire conditionnel. Quand ils s'opposent à une mesure, c'est à peu près comme s'ils disaient :

« Nous rejetterons ce bill une fois, deux fois, trois fois » même; mais si vous persistez à nous le renvoyer, » nous finirons par l'accepter. » Ainsi la Chambre des lords n'a plus assez d'influence pour diriger les affaires, même d'une manière latente, mais elle peut rejeter pour un temps ou modifier les mesures proposées.

Le seul titre qu'ait le duc de Wellington au renom d'homme d'État, c'est qu'il a présidé à ce changement. Il voulait amener les lords à leur véritable situation, et il y parvint. En 1846, au moment de la crise provoquée par la loi sur les céréales, et lorsqu'on se demandait si la Chambre des lords résisterait ou céderait, il écrivit à celui qui est maintenant lord Derby :

« Depuis plusieurs années, et je peux dire depuis 1830, alors que je quittais le pouvoir, je me suis efforcé de diriger la Chambre des lords d'après les principes qui me paraissent motiver son existence dans notre constitution, d'après les principes conservateurs. Je me suis opposé invariablement à toutes les mesures violentes et extrêmes, ce qui n'est pas précisément le moyen d'acquérir de l'influence dans un parti politique en Angleterre, surtout dans l'opposition. J'ai toujours appuyé le gouvernement dans les occasions importantes, j'ai toujours exercé mon influence personnelle de manière à écarter le malheur d'un désaccord ou conflit quelconque entre les deux Chambres. Je vais vous citer à ce sujet quel-

ques exemples; ils suffiront pour caractériser à vos yeux la direction que j'ai donnée au Parlement, et vous expliqueront en même temps dans une certaine mesure le pouvoir extraordinaire que j'ai exercé pendant tant d'années, sans y avoir aucun droit apparent.

» Dès que je m'aperçus des embarras dans lesquels le feu roi Guillaume s'était jeté en faisant la promesse de créer de nouveaux pairs, dont le nombre, je crois, n'était pas déterminé, je me décidai et je parvins à décider un grand nombre d'autres lords à ne point paraître dans la Chambre pendant les dernières discussions relatives à l'acte de réforme, après la rupture des négociations entamées pour former un nouveau ministère. Cette conduite mécontenta beaucoup alors notre parti; malgré cela je crois qu'elle a sauvé l'existence de la Chambre des lords et la constitution du pays.

» Plus tard, dans la période de 1835 à 1841, je suis parvenu à obtenir de la Chambre des lords l'abandon de certains principes et de certains systèmes qui avaient dicté nos résolutions et nos votes sur les dîmes et les corporations d'Irlande, ainsi que sur d'autres mesures; ce qui contraria beaucoup de monde. Mais je me souviens surtout d'une circonstance, celle relative à l'union entre les provinces du haut et du bas Canada; j'avais d'abord fait de l'opposition à cette mesure; j'avais même protesté contre elle, et dans les dernières discussions je parvins à obtenir de la Chambre l'acceptation et le vote de cet acte, pour

épargner à l'intérêt public l'inconvénient d'une lutte entre les deux Chambres sur une question d'une telle importance. J'ai encore appuyé les mesures du gouvernement et protégé l'un de ses serviteurs en Chine, le capitaine Elliot. Tout cela tendait à affaiblir mon influence auprès de quelques-uns des nôtres; d'autres au contraire, peut-être en majorité, ont approuvé ma conduite. On sait aussi que, depuis le commencement de l'administration de lord Melbourne, j'ai eu avec lui des rapports continuels au sujet des affaires militaires à l'intérieur et à l'extérieur. Il en a été de même pour beaucoup d'autres affaires.

» Naturellement, mon influence dans le parti conservateur en était diminuée d'autant, mais mon but était de procurer aise et satisfaction au souverain et de maintenir le bon ordre. Enfin, arriva le moment où le ministère de sir Robert Peel donna sa démission, au mois de décembre dernier, et où la reine voulut charger lord John Russell de former une administration. Le 12 décembre, la reine m'écrivit la lettre dont je joins copie sous ce pli avec copie de ma réponse portant la même date; il paraît que jamais vous n'avez lu ces lettres, bien que j'en aie donné communication immédiate à sir Robert Peel. Il m'était impossible d'agir autrement que je ne l'ai dit dans ma lettre à la reine. Je suis le serviteur de la couronne et du peuple. J'ai reçu le prix et la récompense de mes services, et je me regarde comme engagé; il faut que je serve comme mon devoir m'y

oblige, tant que je pourrai le faire sans déshonneur, tant que ma santé et mes forces me le permettront; mais il est évident qu'il surviendra, qu'il doit survenir une fin aux rapports de confiance qui existaient entre le parti conservateur et moi son conseiller. J'aurais pu, sans manquer de logique, et quelques-uns même croient que j'aurais dû refuser d'appartenir au cabinet de sir Robert Peel dans la soirée du 20 décembre. J'ai la ferme conviction que si j'avais agi ainsi, le gouvernement de sir Robert Peel n'aurait pas pu s'organiser, et nous aurions eu le lendemain matin au pouvoir... et ...

» En tout cas, il est très-évident que lorsque le moment d'une détermination de ce genre sera arrivé, ce qui adviendra tôt ou tard, je n'aurai plus aucune influence sur le parti conservateur, alors même que je serais assez maladroit pour en faire l'essai. Vous trouverez dès ce moment la place libre, et vous n'aurez pas à appréhender quelque désaccord avec moi quand vous la prendrez, puisque, dans la lettre que j'ai adressée à la reine le 12 décembre, j'ai rompu d'avance toute liaison entre le parti conservateur et moi pour le jour où ce parti se mettrait en opposition avec le gouvernement de Sa Majesté.

» A mon avis, cette place vous est certainement destinée; vous devez exercer l'influence que j'ai exercée si longtemps dans la Chambre des communes. Maintenant, comment atteindrez-vous ce but? Sera-ce en dirigeant le parti dans ses opinions et ses décisions,

ou bien en vous soumettant à lui ? Vous remarquerez que j'ai visé à le diriger, et que j'ai réussi dans des circonstance très-importantes. Mais ce n'a pas été sans beaucoup d'efforts.

» Quant à la grave question qui se présente aujourd'hui, je tâcherai d'obtenir qu'on évite le péril d'augmenter les embarras du pays en provoquant une différence d'opinions, peut-être un conflit entre les Chambres, au sujet d'une affaire qui a souvent donné lieu de dire que leurs seigneuries y avaient un intérêt personnel. Toute fausse qu'est cette assertion en ce qui concerne chacun des lords en particulier, elle a du vrai, on ne peut le nier, en ce qui regarde les propriétaires fonciers en général. Je sais qu'il est difficile de le faire, mais je ne désespère pas néanmoins d'emporter l'acceptation du bill. Vous serez juge mieux que moi de la conduite que vous avez à tenir, et de celle qui peut le plus vraisemblablement avoir l'approbation des lords. Je crois que vous devriez engager la Chambre à voter dans le sens qui peut être le plus favorable à la conservation de l'ordre et le plus avantageux aux intérêts immédiats du pays. »

Voilà par quels moyens la Chambre des lords en est arrivée à être ce qu'elle est maintenant, c'est-à-dire une Chambre qui, dans la plupart des cas, a une sorte de veto suspensif et un pouvoir de révision sans posséder d'autres droits ni d'autres pouvoirs. Ce qui nous oblige de répondre à une question : « Les choses étant ainsi, quelle est alors l'utilité de cette Chambre ? »

Évidemment on se trompe en disant, comme on le fait d'ordinaire, que la Chambre des lords est un rempart contre la révolution. Ainsi que le démontre à chaque ligne la lettre du duc, les plus sages d'entre les lords, ceux qui dirigent la Chambre, savent très-bien qu'elle doit céder au peuple quand le peuple a pris une décision. Ces deux exemples, l'acte de réforme et la législation des céréales, sont tout à fait concluants. Pour la plupart des lords, la réforme c'était la révolution, le libre échange, c'était la confiscation, et ces deux mesures ensemble constituaient la ruine. S'ils ont eu jamais l'occasion de résister au peuple, c'est dans ces circonstances; mais la vérité est qu'on compterait en vain sur une Chambre secondaire, sur une Chambre haute, pour résister à une Chambre populaire, à une Chambre de la nation, quand cette Chambre populaire se prononce avec véhémence ainsi que la nation : elle n'est armée d'aucune force pour cette lutte. Toute Chambre se recrutant dans une classe privilégiée, toute Chambre représentant la minorité, pour ainsi dire, se voit bien faible et bien désarmée en face d'un mouvement national. Dans ces temps de révolution, il n'y a que deux pouvoirs : l'épée et le peuple. Le pouvoir exécutif dispose de l'épée. On sait quel grand enseignement Bonaparte donna au peuple de Paris, et quel chapitre il ajouta à la théorie des révolutions dans la journée du 18 brumaire. Un soldat énergique peut se servir de l'armée en se mettant à sa tête, mais une Chambre

haute ne le peut en aucune façon. C'est une assemblée pacifique, composée de lords timides, de jurisconsultes âgés, ou encore de littérateurs émérites. Semblable assemblée n'a pas la force de comprimer une nation, et si la nation lui impose une mesure, il faut qu'elle l'accepte.

D'ailleurs, comme on l'a vu, la manière même de composer la Chambre haute, d'après la constitution anglaise, démontre qu'il est impossible à cette Chambre d'empêcher une révolution. La constitution renferme une prérogative exceptionnelle qui lui en enlève toute action. Le pouvoir exécutif, qui est élu par la Chambre populaire et par la nation, peut créer de nouveaux pairs, et déplacer ainsi la majorité dans la Chambre des lords. Il peut dire aux lords : « Usez de vos pouvoirs comme nous l'entendons, ou nous vous en priverons. Nous trouverons d'autres personnes pour agir à votre place ; toute votre influence va s'évanouir, si vous ne l'employez pas comme nous le désirons, nous la détruirons quand il nous plaira. » Sous une pareille menace, une assemblée ne peut être un obstacle, et personne ne suppose qu'elle puisse arrêter un pouvoir exécutif entreprenant et déterminé.

La Chambre des lords, en tant que Chambre, doit être considérée non comme un rempart contre la révolution, mais comme un signal indicateur démontrant que la révolution n'est pas aux portes. Appuyée ainsi qu'elle l'est sur les vieux sentiments de respect dont on lui offre l'hommage sé-

culaire, elle est la preuve que ces convulsions des forces nouvelles, ces explosions de nouveautés qu'on nomme la révolution sont pour le moment tout à fait impossibles. Tant que les vieilles feuilles se maintiennent sur les arbres en novembre, on peut se dire qu'il y a eu peu de gelée et point de vent : de même, tant que la Chambre des lords aura encore beaucoup de pouvoir, on en pourra conclure qu'il n'y a dans le pays ni mécontentements extrêmes, ni influences de nature à causer une grande perturbation.

Suivant un préjugé longtemps répandu, l'existence de deux Chambres, l'une pour la révision, l'autre pour l'initiative des mesures, serait indispensable à un gouvernement libre. La première personne qui osa attaquer cette théorie et lui faire une brèche n'était guère suspecte de tendances démocratiques ni de dédain pour l'influence de l'aristocratie, c'est le lord Grey actuel. Cet homme d'État a eu l'occasion de mettre la main à l'affaire. Ayant été le premier parmi les ministres de l'Angleterre qui se soit occupé d'introduire le système représentatif dans toutes les colonies capables d'en jouir, il se trouva en face d'une difficulté provenant de ce que les colonies renfermaient à peine assez d'individus pouvant figurer convenablement dans une assemblée, et n'avaient pas assez d'éléments pour deux Chambres. Il arriva, dès lors, et cela tout naturellement, qu'une haute assemblée y devint un danger. Ou bien cette seconde assemblée était choisie par la couronne, qui devait alors jeter les yeux sur les gens

instruits de la colonie, ou bien elle était élue par les principaux propriétaires du pays, composant la classe la plus intelligente. Dans ces deux cas, on choisissait l'élite de la colonie pour former la haute assemblée. Il se trouvait, par conséquent, que l'assemblée populaire ne pouvait plus compter à sa tête les esprits les plus aptes à la diriger. Ces esprits d'élite, confinés dans une Chambre séparée, s'y livraient à d'inutiles causeries et peut-être à des disputes ; leur exemple prouvait qu'en concentrant les forces les meilleures on les neutralise. Malgré leur désir de bien faire, ils n'aboutissaient à rien. Quant à la Chambre basse, privée des membres qui auraient été le plus propres à la guider, elle agissait au hasard. On avait plutôt affaibli que fortifié la démocratie en l'isolant de ses adversaires les plus sages, sans donner à ceux-ci de l'influence. Dès que l'expérience eut révélé ou paru révéler ces défauts, la théorie d'après laquelle deux Chambres sont indispensables à la marche d'un gouvernement libre fut bientôt réduite au néant.

Avec une Chambre basse qui serait parfaite, on n'aurait guère besoin d'une Chambre haute. Si notre Chambre des communes était un idéal, si elle représentait parfaitement la nation, si elle se montrait toujours modérée et éloignée des passions politiques, si, renfermant des gens de loisir elle n'omettait jamais les formes lentes et régulières qui seules peuvent conduire à un bon jugement, il est certain que nous

pourrions nous passer d'une autre Chambre plus élevée. Les mesures seraient si bien prises qu'il deviendrait inutile de les soumettre à un nouvel examen et à une révision. Or, en politique, tout ce qui n'est pas nécessaire est dangereux. Les choses humaines ont déjà par elles-mêmes tant de complexité que toute surcharge artificielle est assurément nuisible. On aura beau ne point savoir en quel endroit de la machine le rouage inutile accrochera les roues si multiples qui sont nécessaires, on pourra dire, sans crainte de se tromper, que ce rouage s'engrènera fâcheusement quelque part et nuira certainement à la marche de l'ensemble, tant les ressorts généraux en sont frêles et délicats. Mais s'il est vrai qu'à côté d'une Chambre des communes qui serait l'idéal, une Chambre des lords n'aurait pas sa raison d'être et deviendrait funeste, à côté de la Chambre basse que nous avons, une Chambre de révision pouvant examiner à loisir les mesures prises est extrêmement utile, peut-être même est-elle absolument nécessaire.

Actuellement, quoique, dans la Chambre des communes, des majorités fortuites entraînent le vote des petites questions, elles ne subissent aucun contrôle efficace. La nation ne songe qu'aux grands traits de la politique et de l'administration. C'est là-dessus que s'exerce le jugement rudimentaire mais décisif dont le nom est l'opinion publique; mais le pays ne s'occupe nullement du reste, et pourquoi le ferait-il? Il n'a pas les éléments nécessaires pour déterminer son

avis ; le détail des bills, ce qui sert d'instrument à l'administration, la partie latente de l'œuvre législative, tout cela lui est étranger. Il n'y connaît rien, il n'a ni le temps ni les moyens de faire les recherches nécessaires pour s'en rendre compte ; de sorte qu'une majorité de hasard peut avoir dans la Chambre des communes une influence prédominante sur ces questions et peut faire des lois comme elle l'entend. Bien que, sur les grandes questions, l'ensemble de la Chambre représente parfaitement l'opinion publique, et bien que sur les questions secondaires, elle arrive à des décisions très-sages et très-saines, par la grâce de sa composition, cependant, comme toutes les assemblées de ce genre, la Chambre des communes est exposée à des surprises que peut tramer la coalition des intérêts égoïstes. On dit qu'il y a, dans le parlement actuel, deux cents membres qui sont intéressés aux chemins de fer. Si ces deux cents membres s'entendaient sur cette question dont le public n'a pas grand souci, mais dont ils ont lieu de se préoccuper eux-mêmes, puisque leur fortune y est engagée, ils feraient évidemment toute leur volonté. Une coterie puissante et dont les intérêts sont contraires à ceux du public peut, grâce à quelque hasard et pour un moment, avoir une influence prépondérante dans une grande assemblée ; il est donc très-utile qu'on ait une autre Chambre dont l'esprit et les éléments étant autres que dans la première, ne fourniront guère à cette coterie la chance de dominer.

La plus dangereuse de ces coteries c'est celle que peut constituer le corps exécutif, parce que, de toutes, elle est la plus puissante. Il est très-possible, car la chose est arrivée et arrivera de nouveau, que le cabinet, ayant une grande influence dans la Chambre des communes, en profite pour imposer au pays des mesures secondaires qui ne sont pas dans son intérêt, mais qu'il ne comprend pas assez pour y mettre obstacle. Si donc il y a un tribunal de révision, où l'exécutif, malgré toute sa puissance, se trouve avoir une influence moindre que dans la Chambre des communes, le gouvernement n'en ira que mieux ; par le droit qu'elle a d'ajourner les mesures, la Chambre de révision s'opposera aux petites tentatives de tyrannie parlementaire, bien qu'il lui soit impossible d'empêcher ou d'entraver une résolution sérieuse.

En outre, toute grande assemblée est soumise à beaucoup de fluctuations ; ce n'est pas une Chambre unique, mais, pour ainsi dire, une collection de Chambres que composent les membres divers ; la réunion d'aujourd'hui n'est pas celle qui siégera demain. On obtient, sans doute, une certaine unité, grâce à la précaution que l'exécutif doit prendre et prend en effet, de convoquer un nombre de membres suffisant ; on a là un élément constant autour duquel des éléments accessoires varient sans cesse. Mais en admettant tout l'avantage que peut avoir cet expédient salutaire, la Chambre des communes, comme toutes les Chambres de ce genre, n'en est pas moins

sujette à des revirements soudains et à des mouvements inattendus, parce que les membres qui en font partie se renouvellent de temps à autre. Il en résulte un vice fâcheux qu'on remarque toujours dans nos lois; beaucoup d'actes du Parlement sont motivés d'une manière très-confuse, et cela vient de ce que la majorité n'a pas toujours été composée de même pour passer les différentes clauses.

Mais le plus grand inconvénient qu'éprouve la Chambre des communes, c'est qu'elle manque de temps. La vie de cette Chambre est extrêmement pénible; c'est un long tissu d'occupations dévorantes, embrassant une masse d'affaires telle qu'une assemblée de ce genre n'en a jamais eu autant à examiner. L'empire Britannique est une agglomération de pays divers, et chacun de ces pays envoie sa part d'affaires à la Chambre des communes. Un jour c'est l'Inde, et un autre jour la Jamaïque, puis la Chine, puis le Sleswig-Holstein. Notre législation s'étend sur toutes sortes de sujets, parce que notre empire renferme toutes sortes d'éléments. Les interpellations adressées aux ministres roulent, à elles seules, sur la moitié des événements qui se passent dans le monde; les bills d'intérêt privé qu'accorde notre gouvernement, malgré leur intérêt secondaire, donnent, selon toute probabilité, autant de travail à la Chambre des communes qu'en ont jamais pu fournir à la fois les affaires nationales et privées à une assemblée quelconque. La scène est si encombrée d'affaires qui se

succèdent sans cesse, qu'il est bien difficile de n'y pas perdre la tête.

Quoi qu'il puisse advenir plus tard, quand on aura imaginé un meilleur système, il est certain que la Chambre des communes s'occupe de l'œuvre législative dans tous ses détails, dans toutes ses clauses. C'est un triste spectacle qu'offre le gaspillage de talent et d'intelligence auquel se livre la Chambre, quand elle est réunie en comité pour discuter un bill dont les clauses sont nombreuses, les adversaires de ce bill cherchant à le dénaturer, ses partisans faisant tous leurs efforts pour l'améliorer. Un acte du Parlement est chose au moins aussi complexe qu'un contrat de mariage ; on met autant de peine à le préparer qu'on en mettrait à faire le contrat si, pour en déterminer les conditions, on appelait à voter la plupart des personnes qui y sont intéressées, y compris les enfants à naître. Chaque intérêt a son défenseur qui cherche à obtenir tous les avantages. Grâce aux forces disciplinées dont il dispose, et grâce à un petit nombre de membres qui consacrent à l'œuvre une réflexion assidue, le pouvoir exécutif parvient à maintenir une sorte d'unité, mais le résultat est bien imparfait. C'est par son travail qu'on juge une machine. Si une personne, au courant de ce que doit être un document judiciaire, se donnait la peine de comparer un testament qu'elle vient de signer avec un acte du Parlement, elle ne manquerait pas de dire : « J'aurais certainement congédié mon procureur s'il s'était permis de gâcher mes

affaires comme le Parlement fait celles du pays. » Tant que la Chambre des communes sera en l'état où elle se trouve, une Chambre haute bien composée, capable de réviser, de régulariser et d'ajourner ses actes, sera toujours d'un immense avantage.

Mais la Chambre des lords est-elle bien cette Chambre-là? S'acquitte-t-elle convenablement de sa tâche? On ne s'inquiète presque pas de cette question. La Chambre des lords, depuis trente ans au moins, est une institution que le peuple accepte sans la discuter. Les passions populaires ne se sont pas tournées de ce côté, l'imagination la plus ardente n'a pas entrepris d'étudier ce sujet.

La Chambre des lords a le plus grand mérite qu'une telle Chambre puisse avoir, elle est possible. Il est extrêmement difficile d'avoir une bonne assemblée de révision, parce qu'il est malaisé de trouver une classe de réviseurs dont l'arrêt emporte le respect. Un Sénat fédéral, une seconde Chambre qui représente l'État dans son unité, possède éminemment cet avantage; cette Chambre personnifie un sentiment profondément enraciné dans le peuple, un sentiment plus ancien que les accidents compliqués de la politique et mille fois plus fort que les sentiments provoqués par la politique ordinaire; elle personnifie le sentiment *local*. « Ma chemise », disait un patriote suisse défendant les droits des États particuliers, « ma chemise m'est plus chère que mon habit ». Chaque état de l'Union américaine regarderait un manque de respect

pour le Sénat comme un manque de respect pour lui-même. Aussi le Sénat est-il respecté dans ce pays ; quels que soient ses mérites, le principal c'est qu'il peut agir ; il a une existence réelle, indépendante et efficace. Mais dans les gouvernements ordinaires, un obstacle fatal s'oppose à ce qu'une création non émanée du peuple ait une puissante influence sur l'esprit populaire.

C'est presque un pléonasme que de dire : la Chambre des lords est indépendante. Elle ne serait ni puissante, ni possible si on ne la savait indépendante. Les lords sont, sous divers rapports, plus indépendants que les membres de la Chambre des communes ; leur opinion peut n'être pas aussi bonne que l'opinion des représentants, mais, à n'en pas douter, elle leur appartient tout entière. En tant qu'ils forment un corps de l'État, les lords ne sont accessibles à aucun des appâts qu'offrent les distinctions sociales, et, en notre temps, ce n'est pas un médiocre avantage. Beaucoup de membres de la Chambre basse, qui seraient insensibles à tout autre genre de corruption, ne savent pas résister à l'influence exercée par ces distinctions. Quant aux directeurs de journaux et aux écrivains, c'est bien pis encore ; ceux, du moins, qui ont assez d'influence pour se trouver dans l'orbite de la tentation n'aspirent qu'à ce qu'on nomme *position* dans la société ; pour entrer dans l'intimité de l'aristocratie, il n'est rien qu'ils ne soient prêts à faire et à dire. Mais les lords sont gens à distribuer ces tentations

sociales plutôt qu'à en subir les effets. Ils sont au-dessus de la corruption parce qu'ils peuvent eux-mêmes corrompre les autres. Ils n'ont pas un corps de commettants à craindre ou à cajoler ; mieux que toute autre classe de la société ils peuvent se former une opinion désintéressée et réfléchie. De plus, ils ont pour cela du loisir; ils ne sont distraits par aucune occupation vraiment digne de ce nom. Les plaisirs de la campagne ne sont que récréation, bien que certains lords envisagent le *sport* avec un sérieux tout à fait britannique. Il y a peu d'Anglais qui consentent à s'enterrer dans les livres de science ou de littérature, et les membres de l'aristocratie y sont peut-être moins portés que ceux des classes moyennes. Quant à la société, elle est beaucoup trop guindée et ennuyeuse pour occuper l'esprit, comme cela a eu lieu à d'autres époques. L'aristocratie redoute le contact des classes moyennes, elle craint l'épicier et le négociant. Elle n'ose pas se créer pour son plaisir des centres de société, comme faisait autrefois l'aristocratie française. La politique est la seule chose qui puisse réellement occuper l'esprit d'un pair anglais. Il peut s'y livrer sans distraction; de sorte que la Chambre des lords unit à l'indépendance qui lui permet de réviser sainement les actes des communes, et à la position que lui assure le respect de ses arrêts, le loisir de réviser ces actes en connaissance de cause.

Ce sont là de grands mérites ; vu la difficulté qu'il

y a à trouver un seconde Chambre qui soit bonne, et vu la nécessité qu'il y a pour nous d'en avoir une pour compléter l'œuvre de la première, nous avons lieu de nous en féliciter. Mais ne nous laissons pas aveugler par ces mérites. La Chambre des lords a aussi des imperfections qui les neutralisent. Sa richesse, la considération dont elle jouit, le loisir qu'ont ses membres, sembleraient de nature à lui assurer une influence bien plus grande, si ces avantages n'étaient contre-balancés par des imperfections secrètes qui en diminuent la valeur.

La première de ces imperfections peut à peine être appelée secrète, bien qu'au fond on ne la connaisse pas beaucoup. Un homme qui a critiqué sévèrement nos institutions, sans en être l'adversaire, a dit que le remède à l'admiration pour la Chambre des lords, c'est de voir cette Chambre quand elle fonctionne, non pas en un jour de lutte passionnée entre les partis, ni au moment d'une solennité, mais dans le train ordinaire des affaires. Il peut y avoir une dizaine de lords en séance, ou même une demi-douzaine seulement ; la présence de trois lords suffit pour qu'on ait le droit de délibérer. Quelques membres de la Chambre viennent plus ou moins baguenauder de ci, de là : ce sont les principaux orateurs, les jurisconsultes, surtout ; et, il y a quelques années, alors que Lyndhurst, Brougham et Campbell étaient dans la force de l'âge, c'étaient eux qui parlaient le plus ; enfin, on y voit quelques hommes d'État connus de tous. Mais,

en somme, la masse de la Chambre ne compte pour rien. Voilà pourquoi les orateurs habitués aux Communes n'aiment guère à prendre la parole dans la Chambre des lords. Lord Chatham avait coutume de la nommer *la Tapisserie*. Quant à la Chambre des communes, elle offre un spectacle animé, s'il en fut jamais. Chacun de ses membres, chaque atome de cet ensemble confus a ses vues propres, bonnes ou mauvaises, ses propres desseins, grands ou médiocres, ses propres idées sur ce qui se fait ou sur ce qui devrait se faire ; il y a là une affluence d'éléments hétérogènes, mais vigoureux, et l'œuvre qui en résulte ne laisse pas d'avoir de l'unité et d'être bonne. On peut dire qu'il existe un sentiment, un esprit de la Chambre ; et, pour qui sait bien s'en rendre compte, cet esprit a sa valeur. Un homme du monde un peu railleur a été jusqu'à prétendre que la Chambre des communes a plus d'esprit qu'aucun de ses membres. Quant à la Chambre des lords, elle n'a pas un atome d'esprit, parce qu'elle manque de vie. La Chambre basse est composée d'hommes politiques très-actifs ; à la Chambre haute, l'activité, tout au moins, fait défaut. Cette apathie, il est vrai, n'est pas aussi grande en réalité qu'en apparence. Comme on le sait, les comités, à la Chambre des lords, travaillent beaucoup, et leur besogne est excellente. Rien de plus naturel, d'ailleurs, que les lords se laissent un peu aller à l'apathie. Lorsqu'une Chambre est composée de gens riches qui peuvent voter par procuration sans se rendre à

pourrions nous passer d'une autre Chambre plus élevée. Les mesures seraient si bien prises qu'il deviendrait inutile de les soumettre à un nouvel examen et à une révision. Or, en politique, tout ce qui n'est pas nécessaire est dangereux. Les choses humaines ont déjà par elles-mêmes tant de complexité que toute surcharge artificielle est assurément nuisible. On aura beau ne point savoir en quel endroit de la machine le rouage inutile accrochera les roues si multiples qui sont nécessaires, on pourra dire, sans crainte de se tromper, que ce rouage s'engrènera fâcheusement quelque part et nuira certainement à la marche de l'ensemble, tant les ressorts généraux en sont frêles et délicats. Mais s'il est vrai qu'à côté d'une Chambre des communes qui serait l'idéal, une Chambre des lords n'aurait pas sa raison d'être et deviendrait funeste, à côté de la Chambre basse que nous avons, une Chambre de révision pouvant examiner à loisir les mesures prises est extrêmement utile, peut-être même est-elle absolument nécessaire.

Actuellement, quoique, dans la Chambre des communes, des majorités fortuites entraînent le vote des petites questions, elles ne subissent aucun contrôle efficace. La nation ne songe qu'aux grands traits de la politique et de l'administration. C'est là-dessus que s'exerce le jugement rudimentaire mais décisif dont le nom est l'opinion publique; mais le pays ne s'occupe nullement du reste, et pourquoi le ferait-il? Il n'a pas les éléments nécessaires pour déterminer son

Ils ne révisent la législation, s'ils la révisent, que d'une manière conforme aux intérêts, aux sentiments et aux préjugés des propriétaires territoriens. Depuis l'acte de réforme, cette tendance ne s'est pas démentie et a frappé tous les yeux. Les lords se sont montrés, sinon hostiles, ce qui serait beaucoup dire, du moins hésitants dans l'application des lois nouvelles. C'est que dans ces lois se trouve un esprit étranger à leur esprit, et, autant qu'il a dépendu d'eux, ils ont essayé de l'étouffer. Cet esprit, on l'a nommé l'esprit moderne. Il n'est pas facile de le définir en une seule phrase ; son souffle vit en nous et anime nos esprits, engendre nos pensées. Nous savons tous en quoi il consiste, et cependant il faudrait une longue étude pour en établir les limites et le sens exact. Les lords en sont les adversaires, et, partout où il se montre, ils ne sauraient réviser impartialement, étant imbus de préjugés.

Cette unité de composition ne serait pas un défaut, et ce serait même, ou, du moins, ce pourrait être un mérite, si le sens critique des lords, tout suspect qu'il est de partialité, s'appuyait sur un grand fonds de connaissances. Les œuvres législatives qui portent l'empreinte d'une époque doivent participer aux imperfections de cette époque. Comme elles correspondent à des besoins spéciaux, elles sont condamnées à être d'une nature un peu étroite ; elles comprennent mal certaines choses et en négligent d'autres. Si, par bonheur, il se trouve alors pour les compléter

un sens critique, pouvant discerner ce que l'époque ne voit pas, et voyant sainement ce que l'époque voit mal, on en tirera d'immenses avantages. Mais la Chambre des lords est-elle douée de cette faculté? L'hostilité qu'elle montre pour les œuvres législatives qui reflètent l'esprit moderne, est-il permis de l'attribuer à ce qu'elle voit ce que ne voient pas les gens de notre siècle, et à ce qu'elle voit plus clairement qu'eux ce qu'ils aperçoivent? Le partisan le plus décidé de la chambre haute, son admirateur le plus fervent, s'il est sincère et raisonnable, n'oserait affirmer ce fait, qui a contre lui l'évidence. Sur la question du libre échange, par exemple, il est certain que les lords étaient absolument dans le faux, quant à l'opinion qu'ils avaient et qui aurait dicté leur conduite s'ils eussent été maîtres d'agir à leur guise. C'est en cette question que l'esprit moderne a fait ses preuves de la meilleure manière, et, alors ou jamais, il était facile de reconnaître que cet esprit était un bon conseiller. Le commerce est comme la guerre, ses résultats sont palpables. Fait-on ou ne fait-on pas de l'argent? Les chiffres prononcent un jugement sans appel comme les batailles. Or, il n'est pas douteux que l'Angleterre a profité admirablement du libre échange; depuis qu'il est établi, elle gagne plus d'argent et l'argent y est plus répandu, comme on devait le désirer chez nous. Eh bien! dans cette circonstance où l'esprit moderne a prouvé incontestablement qu'il avait raison, la Chambre des lords

était dans l'erreur, se trouvant imbue de préjugés qui lui auraient fait rejeter cette mesure salutaire, si elle l'avait pu.

Autre raison qui diminue la faculté qu'a la Chambre de critiquer avec utilité : cette Chambre étant composée de membres héréditaires, ne peut guère dépasser le niveau de l'intelligence moyenne. Elle peut renfermer, elle renfermera presque toujours des talents extraordinaires. Mais, en général, la capacité d'individus devenus législateurs par droit de naissance ne doit être que médiocre. De ce qu'une assemblée se recrute par le droit d'aînesse, combiné avec les hasards de l'histoire, s'ensuit-il qu'elle doive avoir le don de la sagesse ? Ce serait merveille qu'une telle Chambre fût supérieure à son siècle ; que, possédant par privilége des connaissances plus étendues que celles des hommes qui vivent de son temps, elle pût reconnaître ce qui leur échappe, et voir plus sainement ce qu'ils voient, mais qu'ils voient mal.

Il y a en outre un obstacle plus grand. La tâche de réviser, et de réviser convenablement l'œuvre législative d'une époque, est une de celles que la noblesse d'un pays accomplit avec peu de facilité, et que même elle est peu propre à accomplir. Voyez le livre des comptes rendus de 1865, examinez les lois passées dans le courant de cette année, vous n'y trouverez ni morceaux de littérature, ni questions fines et délicates, mais bien des sujets vulgaires et un tas d'affaires indigestes. Il s'agit de commerce, de fi-

nances, de réformes concernant le droit écrit ou le droit coutumier; enfin des affaires diverses, mais rien que des affaires, remplissent les pages de ce livre, et il n'est pas d'homme moins préparé par son éducation au maniement des affaires et moins bien placé pour les connaître que ne l'est un jeune lord. Sans doute les affaires ont en réalité des attraits plus grands encore que les plaisirs du monde; elles intéressent l'esprit tout entier, elles occupent toutes les facultés d'un homme avec plus de continuité et de force que n'importe quel exercice. Mais l'apparence n'y est point, et il serait difficile de persuader qu'il en est ainsi à un jeune homme ayant tous les genres de plaisir à sa disposition. Un jeune lord qui vient d'hériter de sept cent cinquante mille francs de rente n'ira pas, en général, se préoccuper de lois sur les brevets d'invention, sur le péage ou sur les prisons. Comme Hercule, il peut préférer la vertu au plaisir, mais Hercule lui-même ne serait guère tenté de lui préférer les affaires. Tout contribue à en éloigner le jeune lord, rien ne l'y attire. Et lors même qu'il voudrait se livrer à l'étude des affaires, il n'y est point aidé. Le plaisir est sous sa main, les affaires sont loin de ses yeux. Rien de plus amusant à observer que les efforts d'un jeune homme plein de bonnes intentions, et qui, né en dehors du monde des affaires, veut y entrer et s'y consacrer. A peine a-t-il l'idée de ce que sont les affaires. On peut les définir ainsi : l'emploi de certains moyens particuliers à certaines fins égale-

. semblent être dans l'air qu'on
ne tous les Américains étaient
ant elles sont dans l'air même
même façon que certaines per-
nt aptes aux affaires par tradi-
d n'est guère à même d'avoir
aussi difficile d'apprendre les
is que d'apprendre l'agriculture
sance.

- publics, il est une branche spé-
réflexions ne s'appliquent pas ; il
ires où l'aristocratie conserve et
ment longtemps encore un certain
arrière diplomatique. Napoléon,
n les hommes, se gardait autant
yer auprès des vieilles cours de
nes sortis de la révolution. « Ils ne
, disait-il, et personne ne leur
ils rentraient dans leur pays sans
ne information. La raison en est
atie de l'ancien régime avait pour
les salons, et aujourd'hui en-
e mesure, il est nécessaire qu'il
nations se rencontrent par leurs
ours la classe la plus élevée qui,
connaît le mieux les mœurs des
est exempte des préjugés locaux
n de patriotisme et qu'on prend
vertu. Ici même, en Angleterre,

bien que la classe des hommes nouveaux enrichis par le commerce soit, par son mérite réel, l'égale de l'aristocratie, connaisse autant qu'elle les affaires étrangères et s'y soit même souvent mêlée plus qu'elle, cette race d'hommes nouveaux ne vaut pas autant pour la diplomatie que la vieille noblesse. Un ambassadeur n'est pas seulement un agent ; il joue un rôle qui s'offre en spectacle. On l'envoie à l'étranger autant pour l'apparat que pour l'utilité ; il doit représenter la reine auprès des cours étrangères et des souverains étrangers. L'aristocratie, par sa nature, prépare fort bien ses membres à jouer ce rôle ; habituée à la partie théâtrale de la vie, elle est propre à cet emploi. Quelqu'un demandait avec malice qu'il fût établi par un acte que le ministre d'Angleterre à Washington devra toujours être un lord. Le prestige social d'une aristocratie a principalement de la valeur dans les pays où l'aristocratie n'existe point.

Mais, à l'exception du service diplomatique, dans les carrières officielles l'aristocratie a nécessairement de l'infériorité vis-à-vis des classes plus rompues à la pratique des affaires ; ce n'est donc pas au sein de cette classe qu'il conviendrait de diriger son choix s'il y avait lieu d'en faire un, pour composer une chambre destinée à reviser l'œuvre législative. S'il y a une preuve saillante de l'aptitude naturelle que la race anglaise a pour les affaires, c'est dans ce fait que la Chambre des lords marche aussi bien qu'elle le

fait malgré ces imperfections. Le *Whole House*, la réunion de la Chambre entière, est une anomalie qui, d'après M. Bright, serait dangereuse, mais qui n'a jamais lieu ; disons cependant que l'on fait beaucoup de besogne dans les comités et que souvent on la fait très-bien. La plupart des pairs ne s'occupent nullement de la tâche qui leur est confiée et ne pourraient s'en occuper ; mais une minorité qui, du reste, n'a jamais compté autant de membres, et des membres aussi actifs qu'aujourd'hui, se charge de cette tâche et s'en acquitte convenablement. Néanmoins, qu'on en examine la matière sans préventions, on ne saurait affirmer que l'œuvre de révision s'accomplisse convenablement. Dans un pays aussi riche en talents que l'Angleterre, on pourrait et l'on devrait appliquer une force intellectuelle plus considérable à la révision des lois.

La Chambre des lords ne se borne pas à accomplir son œuvre imparfaitement, elle met encore de la timidité à accomplir le peu qu'elle fait. Sentant qu'elle forme comme une bande séparée dans la nation, elle a peur du pays. Accoutumée depuis de longues années, dans les affaires les plus importantes, à agir contre sa propre opinion, elle ne sait pas profiter des occasions qui s'offrent d'agir selon sa volonté. Elle a une sorte de torpeur qui décourage parfois les efforts de quelque jeune pair en lui faisant entendre ce langage ridicule : « Puisque les lois sur les céréales ont été votées, ainsi que les lois sur les bourgs pourris, pour-

quoi se tracasser l'imagination au sujet de la clause IX d'un bill destiné à réglementer les manufactures de coton? » Telle est en effet la pensée intime qu'ont beaucoup de pairs. Quelquefois un mot de leurs chefs, soit de lord Derby, soit de lord Lyndhurst, vient éveiller en sursaut leur énergie; mais la plupart des lords ne montrent que faiblesse et découragement.

La gravité de ces défauts aurait été atténuée tout d'un coup, elle aurait disparu en quelques années, si la Chambre des lords n'avait pas opposé de la résistance au projet que lord Palmerston avait formé, pendant sa première administration, de créer des pairs à vie. C'était un expédient presque infaillible. Il y a nécessairement une grande difficulté à réformer une institution ancienne comme la Chambre des lords, qui se maintient seulement par l'hérédité et par le respect dont cette classe est entourée. S'il arrive que cette institution devienne l'objet d'attaques et de criailleries dans les meetings, elle perdra le respect des populations, et avec le respect ce don de fasciner les esprits qui était presque son seul privilége et lui donnait comme un caractère sacré. Mais, par un heureux hasard, il se trouve quelque part dans la Constitution une vieille prérogative dont l'usage aurait enlevé tout prétexte à l'agitation, et aurait accompli sans trouble tous les désirs des mécontents. Maintenant que lord Palmerston est mort, et qu'on peut examiner sa vie avec calme, il faut reconnaître qu'il ai-

mait sincèrement l'aristocratie, étant lui-même un aristocrate s'il en fut jamais en Angleterre. Ce fut lui pourtant qui proposa de recourir à cette prérogative, et, s'ils eussent été encore sous l'influence du duc de Wellington, les lords n'auraient pas manqué d'adhérer à ce projet. Assurément l'adhésion du duc elle-même n'aurait point été dictée par les réflexions philosophiques dont un homme d'État eût pu lui faire l'exposé ; mais pour agir ainsi, le duc n'aurait eu qu'à suivre un de ses principes favoris. Ce qu'il détestait surtout, c'était de résister à la Couronne. Au moment d'une grande crise, alors qu'on discutait les lois sur les céréales, sa pensée ne se portait pas sur les objets qui préoccupaient tant d'autres, c'est-à-dire sur les résultats économiques des mesures projetées et sur l'intérêt que le pays pouvait en retirer; elle n'envisageait que la tranquillité de la reine. Il regardait la Couronne comme occupant dans le système constitutionnel une place si élevée, que même en certaines circonstances décisives, il n'avait ou prétendait n'avoir en vue que de donner pour le moment un peu de satisfaction au souverain. Jamais il ne se sentait à son aise quand il s'agissait de combattre un acte important de la Couronne. Il est donc probable que si le duc eût toujours été le président de la Chambre des lords, la Chambre aurait permis à la Couronne de mettre à exécution son excellent projet. Mais le duc était mort et son influence ou du moins une partie de son influence était tombée

en partage à une personne d'un caractère bien différent.

Lord Lyndhurst avait de grandes qualités, une intelligence aussi remarquable, une faculté de trouver la vérité que nul ne possédait à un plus haut point dans sa génération ; mais il n'aimait pas la vérité. Malgré cette grande faculté de trouver la vérité, il s'attachait à l'erreur, à ce que dans son propre parti même on considère comme l'erreur, et il s'y attacha pendant toute sa vie. Il aurait pu trouver la vérité en politique comme il l'avait trouvée quand il était juge ; mais jamais il n'y parvint ; il ne s'en souciait pas. Animé de l'esprit de parti, il employa toutes les forces d'une rare dialectique à soutenir les doctrines de son parti. Or, ce projet de créer des pairs à vie avait pour auteurs les adversaires de son parti, et son parti devait en souffrir. C'était pour lui une magnifique occasion de se montrer. Le discours qu'il prononça à ce propos est encore présent à l'esprit de tous ceux qui l'ont entendu. Comme ses yeux ne lui permettaient pas alors de lire facilement, ce fut de mémoire, mais sans se tromper, qu'il cita toutes les autorités surannées que la question comportait. On n'a pas vu souvent déployer de tels efforts d'intelligence dans une assemblée anglaise. Mais le résultat en fut déplorable. Grâce, non point à ses autorités surannées, mais à l'influence qu'il exerçait lui-même et à l'impression profonde qu'il produisit, lord Lyndhurst persuada les lords de rejeter la proposition du

Gouvernement; il déclara que la Couronne ne devait pas créer des pairs à vie, et ces pairs ne furent pas créés. C'est ainsi que la Chambre des lords perdit une occasion splendide et sans pareille de se reformer à petit bruit. De semblables occasions ne se rencontrent pas deux fois. Les pairs à vie qu'on eût alors fait entrer dans la Chambre, auraient été les hommes les plus distingués du pays. Lord Macaulay se fût trouvé des premiers; lord Wensleydale, le plus savant de nos jurisconsultes et l'un des meilleurs logiciens, aurait été assurément le premier. Trente ou quarante personnages de ce genre, créés pairs d'Angleterre après mûr examen et avec discrétion, dans le courant de quelques années, auraient fourni à la Chambre des lords l'élément précieux qui lui est si nécessaire pour bien reviser les actes législatifs ; elle aurait eu alors des membres possédant le sens critique. Les personnages les plus distingués dans les différentes branches de la politique seraient devenus, en dépit des considérations de famille et de fortune, les membres nouveaux de la Chambre qui est chargée de la révision. De sorte que cet élément dont la Chambre avait un besoin si urgent lui fut offert par la Providence, et elle le refusa. Quel moyen reste-t-il de réparer cette erreur ? je ne le sais, mais, à moins qu'on ne la répare, jamais la Chambre des lords n'aura la capacité intellectuelle qu'elle aurait eue alors, jamais elle ne sera ce qu'elle devrait être, jamais elle ne sera à la hauteur de son œuvre.

Une autre réforme qui aurait dû accompagner la création des pairs à vie, c'est l'abolition du vote par procuration. Un jour ou l'autre la négligence que les lords mettent à fréquenter la Chambre amènera la suppression de ce grand corps de l'État. Il est des cas où paraître et être sont la même chose, et c'est là un de ces cas. La plupart du temps, la Chambre ressemble si peu à ce qu'elle devrait être, qu'on peut bien la soupçonner de n'être pas ce qu'elle devrait être en réalité. Les membres, dont l'esprit est judicieux, se rendraient à la Chambre en plus grand nombre, on le comprend, s'ils ne se voyaient pas menacés de succomber sous les votes des pairs moins intelligents qui se font représenter par procuration. La destruction de cet abus ferait de la Chambre des lords une Chambre véritable; l'adjonction de pairs à vie en aurait fait une bonne Chambre.

De ces deux améliorations la plus importante est la seconde; elle aurait beaucoup aidé la Chambre des lords dans l'accomplissement des fonctions subsidiaires. Il arrive ordinairement, dans un grand pays, que certains corps de personnages éminents qui jouent un grand rôle, s'arrogent et exercent des fonctions qu'on ne leur demandait pas d'abord d'exercer parce qu'elles ne font pas partie intégrante de leurs attributions primitives. C'est ce qui est arrivé pour la Chambre des lords par exemple, et surtout pour ses fonctions judiciaires. Voilà des fonctions qu'aucun théoricien n'assignerait à une Chambre

haute dans le plan d'une constitution nouvelle et qui sont échues à la Chambre des lords par pur accident. Mais je ne m'arrêterai pas longtemps sur ce sujet. Cette fonction n'est pas dans le domaine général de la Chambre, elle appartient à l'un de ses comités. Dans une circonstance seulement, pour le procès d'O'Connell, le droit de voter a été réclamé par la Chambre entière ou du moins par quelques membres de la Chambre en dehors du comité spécial; on leur fit entendre qu'ils n'avaient pas ce droit, qu'ils ne pouvaient l'usurper sans détruire la prérogative judiciaire. Il n'est personne qui consentirait à remettre en réalité le soin de juger, aux hasards des majorités d'une Chambre dont les membres présents ne sont pas toujours les mêmes: si l'on admet tacitement en théorie cette usurpation, on ne la tolère pas dans la pratique.

D'ailleurs, au point de vue de la légalité, il est permis de douter qu'il puisse y avoir dans le pays deux cours suprêmes, le comité judiciaire du Conseil privé et (ce qui existe en fait, sinon sous cette dénomination) le comité judiciaire de la Chambre des lords. Jusqu'à une époque très-récente, l'un de ces comités pouvait décider qu'un homme était sain d'esprit et avait le droit de disposer de son argent, tandis que l'autre décidait que le même homme n'était pas sain d'esprit et n'avait point, par conséquent, le droit d'aliéner ses propriétés. On a remédié à cette absurdité; mais, quant à l'erreur d'où elle provenait,

on n'y a point porté remède; cette erreur consiste dans la juxtaposition de deux cours suprêmes dans chacune desquelles, à des moments divers, la même question peut souvent se présenter et recevoir une solution différente. Je ne compte pas les fonctions judiciaires de la Chambre des lords au nombre de ses fonctions subsidiaires, d'abord parce qu'elle ne les exerce pas en réalité, ensuite parce que je désire qu'on les lui enlève même en théorie. La cour suprême de l'Angleterre doit être un tribunal éminent, supérieur à toutes les autres cours, sans rivaux autour de lui, destiné à maintenir l'unité dans les lois; les juges de ce tribunal ne doivent pas prendre pour se déguiser la robe qu'on porte dans une Assemblée législative.

Les fonctions subsidiaires de la Chambre des lords sont réelles; contrairement aux fonctions judiciaires dont nous venons de parler, elles sont tout à fait en harmonie avec le principe de cette Chambre. De ces fonctions subsidiaires, la première consiste à surveiller le pouvoir exécutif. Une assemblée dont les membres n'ayant rien à perdre, et, pour la plupart, rien à gagner, jouissent tous d'une position sociale bien établie, n'étant pas obligés de plaire à un collége électoral et ne tenant guère au ministre du jour, cette assemblée est propre à offrir une grande indépendance dans ses critiques. La manière dont les dernières administrations ont été surveillées par lord Grey en présente un exem-

ple remarquable. Mais pour qu'une semblable critique ait toute sa valeur, il faut que plusieurs personnes y collaborent. Tout homme de talent donne à sa critique son propre cachet; sans doute sa critique sera pleine de jugement et de sens, mais on y reconnaîtra ses idées particulières. Ce qu'il faut à la Chambre des lords, c'est un grand nombre de critiques non point égaux à lord Grey, car il est difficile de les trouver, mais dans le genre de lord Grey. Ils devraient lui ressembler sous le rapport de l'impartialité, de la clarté, et autant que possible l'imiter dans cette habitude qu'il avait de compléter l'examen des questions par des observations originales. Dans toute œuvre, il y a ce qu'on peut nommer le point de vue de l'auteur, et pour ce qui a trait à ce grand théâtre où s'agitent des discussions réfléchies dans le cabinet, on peut être à peu près assuré qu'on y tient compte de tout ce que l'expérience du passé et la connaissance du présent fournissent en fait de règles certaines et bien établies. Mais il y a aussi le point de vue du spectateur, lequel peut sans doute négliger tel ou tel de ces éléments déterminés par la tradition et par la pratique actuelle, mais qui en revanche peut suggérer quelques aperçus nouveaux de choses éloignées qui ont échappé à l'auteur tout absorbé dans son œuvre. Il devrait y avoir dans notre Chambre haute beaucoup de pairs à vie capables de fournir cette critique supérieure. Je crains qu'on ne les y voie pas de longtemps, mais ce serait un premier pas

de fait que d'apprendre à en reconnaître la nécessité.

La seconde fonction subsidiaire de la Chambre haute est encore plus importante. A considérer la Chambre des communes non point telle qu'elle serait après des améliorations peu probables et pouvant avoir lieu après tout, mais bien telle qu'elle est en ce moment, cette Chambre est surchargée de besogne. C'est au cabinet que revient le soin d'en diriger les travaux, et le cabinet a fort à faire. Il faut que chacun de ses membres, quand il est en même temps membre des communes, suive attentivement les débats de la Chambre pour contribuer par son vote, sinon par sa parole, à en diriger les mouvements. Alors qu'il s'agissait seulement de l'instruction publique, n'a-t-on pas vu M. Lowe, observateur consommé, exprimer le désir qu'on mît à la tête de ce département un chef exempt du prodigieux travail qu'entraîne la présence d'un ministre à la Chambre. Il serait presque indispensable que certains membres du cabinet fussent affranchis des fatigues et des surexcitations qui accablent un député. Mais il leur faudrait aussi avoir le droit d'expliquer leurs idées au pays, de se faire entendre comme les autres. On a formé divers projets dans ce but, et j'en dirai un mot en parlant de la Chambre des communes. Mais il est une chose évidente, c'est qu'en ce qui concerne ses membres, la Chambre des lords leur procure cet avantage de se faire entendre; elle leur donne ce qu'aucun des projets divers ne pourrait leur donner, c'est-à-dire une

position éminente dans l'assemblée. Les membres du cabinet qui ont du loisir parlent avec autorité et succès dans la Chambre des lords. Ils n'y siégent pas comme le feraient des administrateurs ayant voix délibérative, comme le feraient des employés (ainsi qu'on le demande quelquefois) qui viendraient à la Chambre exposer des idées sans prendre part au vote; ils sont les égaux de leurs auditeurs, parlent comme ils le veulent et répondent quand il leur plaît; ils s'adressent à la Chambre non point avec l'humilité de subalternes, mais avec la force et la dignité de gens qui sentent leur valeur. La création de pairs à vie permettrait de donner à cette partie de notre Constitution un jeu plus libre et plus varié; elle mettrait à la disposition du public un plus grand nombre d'hommes d'État ayant avec le talent un peu de loisir; elle améliorerait la qualité de l'éloquence politique à la Chambre des lords, en augmentant la liste de ses orateurs favoris.

S'il y a un danger à craindre pour la Chambre des communes, c'est une réforme trop brusque; quant au danger que court la Chambre des lords, c'est qu'on ne la réforme jamais. Personne ne réclame la réforme de la Chambre des lords; cette Chambre n'a donc pas à craindre une destruction brutale; mais elle n'est pas à l'abri de la décrépitude qui la menace intérieurement. Elle pourra perdre son droit de veto comme la Couronne l'a perdu. Si la plupart de ses membres négligent leurs devoirs, si tous ses

membres continuent à ne sortir que d'une seule classe et d'une classe qui n'est plus la classe la plus intelligente; si les portes de la Chambre demeurent fermées au génie qui ne peut montrer un arbre généalogique et au talent qui n'a pas 5000 liv. sterl. de rentes, l'autorité de cette Chambre diminuera d'année en année jusqu'à ce qu'elle aille rejoindre tout ce que l'autorité royale a déjà perdu. Ce n'est pas l'assassinat qu'elle doit redouter, c'est l'atrophie; on ne l'abolira pas, elle tombera d'elle-même.

VI

LA CHAMBRE DES COMMUNES.

La Chambre des communes est plus pratiquement utile que brillante extérieurement. Elle a bien un caractère imposant, car dans un pays où les parties du gouvernement qui sont le plus en évidence empruntent leur valeur à l'éclat qu'elles jettent, tout ce qui doit attirer l'attention n'arrive à obtenir un peu de l'estime populaire qu'au moyen de quelque pompe extérieure. L'imagination de l'homme exige l'harmonie dans l'art de gouverner comme dans tout autre art, elle ne se laisse pas influencer par des institutions qui jurent avec celles qui l'influencent principalement. Aussi la Chambre des communes a besoin d'être imposante, et elle l'est ; mais l'utilité de cette Chambre dans le système constitutionnel est due non point à ce qu'elle paraît être, mais à ce qu'elle est en réalité. Elle n'a pas pour but d'acquérir de l'autorité par l'impression qu'elle produit sur les esprits ; sa mission consiste à se servir du pouvoir acquis pour gouverner les populations.

Parmi les fonctions de cette Chambre, la principale

dont l'existence est bien connue, quoique dans le langage constitutionnel il n'en soit pas question, c'est d'être une sorte de collége électoral; la Chambre des communes est l'assemblée qui choisit notre président. Washington et ses collaborateurs politiques avaient inventé un collége électoral qui, dans leur idée, devait renfermer l'élite de la nation. C'est à ce collége qu'ils confiaient le soin de choisir pour président, après mûres délibérations, l'homme d'État le plus capable. Mais en Amérique on a dénaturé ce corps électoral en lui enlevant toute indépendance et toute vitalité. Personne ne connaît ni se soucie de connaître les noms des membres qui le composent; jamais ils ne discutent, jamais ils ne délibèrent. On les délègue avec mandat de voter pour porter à la présidence M. Lincoln ou M. Breckenridge; ils votent dans le sens qu'on leur a prescrit et retournent ensuite chez eux. Quant à notre Chambre des communes, elle choisit réellement les ministres, et comme il lui plaît de les choisir, elle les renverse quand bon lui semble. Peu importe qu'elle ait été choisie elle-même pour soutenir lord Aberdeen ou lord Palmerston. Au bout de quelque temps, à un moment donné, elle congédie l'homme d'État qui avait autrefois sa confiance et lui donne pour successeur un de ses adversaires qu'elle avait rejeté tout d'abord. Sans doute, en pareil cas, on obéit à une sorte d'ordre tacite que paraît donner l'opinion publique; il n'en est pas moins certain que la Chambre des communes a l'entière liberté de se déterminer comme

elle le juge à propos. Cette Chambre ne marche que dans les sentiers où elle espère que le peuple finira par la suivre, mais c'est une chance qu'elle court, elle prend l'initiative et agit selon son bon plaisir ou son caprice.

Une fois que le peuple américain a choisi son président, il ne peut plus rien, et il en est de même du collége électoral qui lui a servi d'intermédiaire. Mais comme la Chambre des communes a le pouvoir de renvoyer en même temps que celui d'élire le premier ministre, elle entretient avec celui-ci des rapports continus. Elle le guide, et le ministre, de son côté, la dirige aussi. Ce ministre fait pour la Chambre, ce que la Chambre fait pour la nation. Il ne marche que dans les voies où, suivant son opinion, la Chambre le suivra, mais il lui faut prendre la tête, choisir la direction et commencer le voyage. Il ne s'agit pas d'hésiter; un bon cheval aime à sentir le frein et une assemblée délibérante aime à sentir qu'elle a un chef digne de la conduire. Un ministre qui faiblit devant la Chambre, qui ne craint pas de lui céder en tout, qui n'essaye pas de la discipliner, qui ne relève pas avec fermeté les erreurs qu'elle commet, ce ministre réussit rarement. Les grands chefs du Parlement ont beaucoup varié d'idées, mais tous ils ont eu une certaine fermeté. On arrive aussi bien à gâter une grande assemblée qu'un enfant par un excès d'indulgence. La politique anglaise n'est qu'une série d'actions et de réactions entre le ministre et le Parlement. Les

ministres nommés s'efforcent de guider la Chambre et les membres de la Chambre se cabrent sous ceux qui les guident.

C'est la fonction électorale qui est maintenant la plus importante de toutes les fonctions exercées par la Chambre des communes. Il est bon d'insister là-dessus jusqu'à satiété, précisément parce qu'on feint de l'ignorer dans la tradition politique. Vers la moitié de la session des Parlements, si on lit les journaux ou qu'on consulte les personnes qui, ayant suivi de près les affaires, devraient s'y connaître, il se trouve qu'on entend dire : « Le Parlement n'a rien fait pendant cette session. Le discours de la reine renfermait quelques promesses, et quoiqu'il y fût question, en somme, de menus objets, la plupart des lois promises n'ont pas été votées. » Lord Lyndhurst, pendant plusieurs années, s'amusait à récapituler les actes législatifs qu'on avait passés, pour en critiquer l'insignifiance. Cependant c'était alors que les premiers ministères whigs se trouvaient au pouvoir, et ces ministères avaient plus à faire et ont plus fait que toute autre administration. La meilleure réponse qu'un ministre aurait pu faire aux harangues de lord Lyndhurst, c'était de mettre en jeu sa propre personne en lui répondant avec fermeté : « Le Parlement m'a maintenu au pouvoir, et c'était ce qu'il avait de mieux à faire ; le Parlement a fait marcher ce que dans le langage respectueux qui est de tradition chez nous, on nomme le gouvernement de Sa Majesté ; il a conservé

ce que, à tort ou à raison, il regarde comme le meilleur pouvoir exécutif que puisse avoir l'Angleterre. »

La seconde fonction de la Chambre des communes, c'est de servir d'interprète au pays. Elle exprime les idées du pleuple anglais sur toutes les questions qui passent sous ses yeux. J'aurai bientôt l'occasion d'étudier si elle remplit bien ce devoir.

La troisième fonction est ce que je nommerai la fonction éducatrice, s'il est permis de continuer à faire usage, même pour un sujet familier, de termes un peu techniques dont l'avantage est d'avoir de la clarté. Un grand conseil formé d'hommes considérables et dont les délibérations sont publiques, ne peut exister dans une nation, sans influencer les idées de cette nation. Son devoir est de les modifier en bien ; son devoir est d'apprendre au pays ce qu'il ne sait pas. La Chambre peut-elle instruire ainsi le pays et jusqu'à quel point l'instruit-elle, c'est là ce dont je m'occuperai plus loin.

En quatrième lieu, la Chambre des communes a mission de donner des informations. Cette fonction, quoique toute moderne par la manière dont on l'exerce, a une singulière analogie avec ce qui se pratiquait au moyen âge. Jadis la Chambre des communes devait apprendre au souverain ce dont on avait à se plaindre. Elle exposait devant lui les griefs et les récriminations des particuliers. Depuis qu'on publie les débats du Parlement, la Chambre fait connaître les mêmes griefs et les mêmes récriminations au peuple qui est le

souverain d'aujourd'hui. La nation a pour le moins autant besoin d'être éclairée que le roi en avait besoin autrefois. Un peuple libre est ordinairement équitable, car la liberté exerce les hommes à la tolérance qui est le rudiment de la justice. Plus que tout autre peuple libre, peut-être, le peuple anglais a de l'équité. Mais un peuple libre a rarement une grande facilité de conception, et cette facilité manque tout à fait à l'Anglais. Il ne saisit que ce qui lui est familier, ce qui est dans le champ de son expérience, ce qui cadre avec ses pensées. « Jamais de ma vie je n'ai entendu parler de pareilles choses », voilà ce que répond l'Anglais des classes moyennes, croyant opposer ainsi la meilleure réfutation à un argument. En général on ne songera pas à lui répondre que son expérience est bornée, qu'une assertion peut reposer sur des faits vrais, encore qu'il n'ait jamais eu l'occasion de vérifier ces faits. Mais un grand débat du Parlement emporte avec lui cette leçon. Toute idée, toute doctrine, tout sentiment, tout grief qui parvient à avoir pour avocats un nombre raisonnable de membres appartenant à la Chambre des communes, semble aussitôt mériter considération aux yeux de la plupart des gens en Angleterre. On se dit qu'il peut y avoir là une erreur ou un danger, mais en tous cas on regarde la chose comme possible, comme digne d'entrer dans le domaine des faits dont l'intelligence s'occupe et avec lesquels il faut compter. Et c'est là un grand résultat. Les diplomates qui connaissent leur affaire

déclarent qu'il est plus difficile de s'entendre avec le gouvernement d'un peuple libre qu'avec celui d'un despote; on peut amener le despote à écouter des opinions contraires aux siennes; ses ministres, qui ont de l'intelligence, sauront toujours ce qui leur est défavorable, et ils peuvent le lui dire. Mais un peuple libre n'entend jamais que l'écho de ses propres idées. Les journaux ne font que répéter l'opinion de leurs lecteurs; ils présentent les arguments qui leur plaisent, ils les développent et les appuient; quant aux arguments contraires, ils les tronquent, les défigurent et les embrouillent. Il n'est pire juge, dit-on, qu'un juge sourd; de même le gouvernement le moins accessible à la vérité est le gouvernement libre, du moins en ce qui est relatif aux choses dont les classes dominantes ne veulent pas entendre parler. Je serais disposé à regarder comme la seconde fonction du Parlement, au point de vue de son importance, cette fonction qui consiste à nous obliger d'entendre ce que, sans le Parlement, nous ne parviendrions pas à entendre.

Enfin il y a encore la fonction législative dont il serait puéril de nier l'importance, mais dont l'importance, à mon sens, n'est certes pas aussi grande que celle de la fonction qui embrasse le gouvernement général ou bien encore de la fonction qui fait du Parlement un foyer d'éducation politique pour le pays. J'admets qu'à certains moments l'œuvre législative est d'une nécessité qui l'emporte sur tout le

reste. La nation peut être mécontente de ses lois et en désirer le changement; certaine loi sur les céréales peut porter atteinte à toutes les branches de l'activité industrielle, et mieux vaudrait passer sous silence un milier de bévues administratives que de perdre l'occasion d'abolir cette loi. Mais, en général, une nation a les lois qui lui conviennent; les applications spéciales de ces lois ne forment qu'un détail secondaire; l'administration et la marche générale des affaires publiques, voilà ce qui doit le plus préoccuper les esprits. Il n'en est pas moins vrai que le recueil annuel des lois courantes, dans tous les pays, renferme parfois des lois importantes, et en Angleterre plus que partout ailleurs. Assurément la grande majorité de ces lois ne mérite pas ce nom de lois dans le langage précis des jurisconsultes. Une loi est une prescription générale applicable à une foule de cas. Les actes spéciaux qui encombrent le recueil des statuts et qui fatiguent les comités parlementaires ne sont applicables qu'à des cas spéciaux. Elles n'établissent point, par exemple, des règles qui devront présider à la construction des chemins de fer; elles déclarent que tel chemin de fer sera fait de telle ville à telle autre, et elles ne réglementent aucune affaire autre que celle-là. Mais enfin, tout compte fait, l'œuvre législative qui résulte de chaque session parlementaire a une grande importance; s'il en était autrement, on ne les regarderait pas, ainsi qu'on le fait souvent, comme l'unique résultat d'une session annuelle.

Quelques personnes croiront peut-être que j'aurais dû ajouter, comme sixième fonction de la Chambre des communes, la fonction financière. Il m'est impossible, en thèse générale et en négligeant le détail des fonctions, d'attribuer à la Chambre des communes une fonction spéciale qui, ayant trait aux affaires de finances, se distinguerait de celle qui embrasse les autres œuvres législatives. Quand elle s'occupe des finances comme du reste, la Chambre, a pour but de gouverner et de gouverner au moyen du cabinet. La législation financière doit nécessairement être renouvelée chaque année, mais de ce qu'elle revient souvent sous les yeux de la Chambre, ce n'est pas une raison de lui attribuer un caractère différent des autres œuvres législatives et qui tranche tellement avec ces œuvres qu'on soit obligé de lui faire une place à part.

La vérité, c'est que la manière spéciale de procéder à la Chambre en matières financières, loin de constituer un privilége spécial aux communes, révèle au contraire que sous ce rapport la Chambre a, par exception, une certaine incapacité. En matière ordinaire, chacun des membres peut proposer tout ce qu'il veut ; mais quand il s'agit d'argent, le ministre seul a le droit de proposer les taxes. Ce principe, qu'au moyen âge on rangeait parmi les prérogatives de la Couronne, est aussi utile au XIXe siècle qu'au XIVe, et il a autant de raison d'être. La Chambre des communes qui, maintenant, est le vrai souverain et qui nomme

le véritable pouvoir exécutif, a, depuis longtemps, cessé d'être cette assemblée très-regardante en fait d'épargnes et d'économies qu'elle était autrefois. Aujourd'hui elle est plus disposée à dépenser les fonds de l'État que le ministre en place. Un financier fort expérimenté me disait : « Si l'on veut provoquer un certain sentiment de satisfaction dans la Chambre des communes, on n'a qu'à faire l'éloge de l'économie en général; si l'on veut s'attirer une défaite, on n'a qu'à proposer quelque épargne. » C'est bien facile à expliquer. Toutes les fois qu'on a proposé des dépenses, c'est apparemment dans un but d'utilité publique ; les partisans de cette mesure font entendre là-dessus des phrases de ce genre : « Qu'est-ce que 50 000 li-
» vres sterling pour ce grand pays? En sommes-
» nous donc réduits à lésiner? Jamais notre indus-
» trie ne fut si prospère, jamais nos ressources n'ont
» été si abondantes. Qu'est-ce donc que 50 000 li-
» vres sterling en comparaison de ce grand intérêt
» national? » Les membres qui approuvent la dépense y donnent leur voix; un de ceux qui les ont nommés, ou peut-être un de leurs amis qui profitera de cette largesse ou qui tient à la mesure projetée, les a priés de ne pas manquer à la séance; d'ailleurs c'est là un vote propre à créer de la popularité; les journaux qui ont toujours beaucoup de philanthropie et auxquels peut-être on a fait le mot, ne manqueront pas de donner leurs éloges. Les membres qui sont contraires à la dépense ont des raisons pour

céder à l'entraînement. Pourquoi encourir sans motif l'impopularité? L'objet de la dépense paraît honnête, plusieurs de ceux qui y poussent sont évidemment sincères, un vote hostile ferait des ennemis et serait critiqué par les journaux. En vérité, s'il n'y avait pas quelque frein à ce gaspillage, les représentants du peuple ruineraient bientôt le peuple.

Ce frein se trouve dans la responsabilité du cabinet en matière de finances. Si tout le monde pouvait proposer une taxe, les ministres pourraient permettre à la Chambre de dépenser tout ce qu'elle voudrait, ils s'en laveraient les mains; mais, quand on vote une dépense, même contre la volonté du ministère, c'est le ministère qui est obligé de trouver l'argent nécessaire. Aussi le cabinet a-t-il les plus graves motifs de s'opposer aux dépenses extraordinaires; ce sont les ministres qui doivent en faire les frais, il faudra qu'ils lèvent des impôts, ce qui est toujours désagréable, ou qu'ils proposent des emprunts, ce qui, en temps ordinaire, est tout à fait honteux. Le ministre tient, pour ainsi dire, les cordons de la bourse de la famille politique, c'est sur lui que retombent les frais de philanthropie et de luxe, de même qu'un chef de famille est obligé de subvenir aux frais que réclament les aumônes de sa femme et la toilette de ses filles.

Par cela même qu'on confie à un cabinet le pouvoir exécutif, il faut aussi qu'on lui remette le soin de régler les matières financières; toutes les mesures exigent de l'argent, toute la politique dépend des

bonnes finances, et c'est dans le rapport des mesures à prendre avec la politique générale que consiste l'œuvre du pouvoir exécutif.

D'après l'analyse de ces fonctions diverses, on peut conclure que c'est la Chambre des communes qui gouverne. Nous sommes tellement habitués à être gouvernés ainsi, que rien ne nous paraît plus naturel. Cependant, de toutes les formes de gouvernement la plus bizarre est le gouvernement d'une assemblée publique. Voici 658 personnes venues de toutes les parties de l'Angleterre, elles diffèrent de caractère, d'intérêts, de physionomie et de langage. Qu'on songe à ce qu'est en somme l'empire britannique, combien les éléments dont il se compose sont variés, combien ses rapports sont nombreux, combien sa politique est mêlée à l'histoire du monde ! Qu'on réfléchisse à ce qu'il faut de connaissances, de discernement, de logique et de fermeté dans ceux qui gouvernent cet empire, et l'on sera surpris du spectacle qu'ils offrent. C'est une assemblée de personnes diverses qui varient sans cesse: tantôt elles sont en petit nombre, tantôt en très-grand nombre, jamais elles ne sont les mêmes ensemble pendant une heure ; parfois, elles sont agitées, le plus souvent elles sont plongées dans l'inertie et succombent à la fatigue; l'éloquence les ennuie, elles s'empressent de saisir au vol la moindre plaisanterie comme un soulagement. Telles sont les personnes qui gouvernent l'empire britannique, qui gouvernent l'Angleterre, l'Ecosse, l'Irlande, qui gou-

vernent une bonne partie du continent asiatique, de la Polynésie, de l'Amérique et qui gouvernent des possessions disséminées en tous lieux.

Paley a dit de très-bonnes choses, mais jamais il n'a dit rien de plus vrai que ceci : c'est qu'on a plus de peine à faire voir une difficulté qu'à en faire admettre l'explication. Dans les questions controversées et indécises, la clef des difficultés se trouve ordinairement égarée au milieu de ce qu'on ne dit pas; les parties qu'on n'explore pas sont comme l'arrière-plan d'un tableau, tout dans l'arrière-plan semble avoir été facile à composer; en apparence, le premier venu en pourrait faire autant, c'est pourtant la partie du tableau qui donne aux personnages leurs proportions exactes. De même, pour bien comprendre le gouvernement parlementaire, il ne faut pas s'imaginer tout d'abord que ce système est tout naturel et n'a pas besoin d'explications ; on ne peut en avoir l'idée la plus élémentaire quand on ne se pénètre pas tout d'abord de cette vérité: que gouverner au moyen d'un *club*, c'est faire un véritable prodige.

Nous avons eu récemment un exemple frappant de l'impuissance à laquelle des Anglais peuvent être réduits quand on les convoque tout à coup pour délibérer ensemble. Le gouvernement, à tort ou à raison, avait jugé à propos de confier aux *quarter sessions* (assemblée de magistrats locaux) de chaque comté le soin de prendre des mesures pour combattre la peste bovine. Rien de plus déplorable que le spectacle offert

par ces petites assemblées de notabilités locales. On avait les plus grandes peines à obtenir, non pas seulement une bonne décision, mais une décision quelconque. J'ai assisté moi-même à l'une de ces réunions. Le président avait proposé une résolution fort complexe, cette résolution renfermait beaucoup de choses qui étaient du goût de tout le monde, beaucoup de choses qui ne plaisaient à personne; mais les détails qu'approuvaient les uns étaient précisément ceux qui soulevaient des objections parmi les autres. La résolution fut, pour ainsi dire, mise en pièces, chacun présenta des amendements, on en adopta une clause qui ne satisfaisait pleinement personne, et après ces pourparlers inutiles on se sépara sans rien décider. C'est une vérité proverbiale en Angleterre que les grands meetings n'aboutissent jamais à rien. Et cependant nous sommes gouvernés par la Chambre des communes, qui n'est, en définitive, qu'un grand meeting.

On dira que la Chambre des communes ne gouverne point, qu'elle se borne à choisir les gouvernants. Mais, enfin, il faut bien qu'elle ait une vertu propre pour arriver à ce résultat. Supposez qu'on charge un club de Londres de nommer le cabinet; quelle scène de confusion il offrirait, quelle correspondance il aurait à entretenir ! De tous côtés on entendrait ces mots : « Faites-moi le plaisir de parler à un tel pour qu'il donne son vote à mon candidat. » La femme de M. A... et celle de M. B... organiseraient une cabale pour renverser les plans que formerait la

femme de M. C... Le club a beau être ou n'être pas placé sous le patronage de la reine, peu importe ; du moment qu'il a la liberté de son choix, cette liberté entraîne avec elle le désordre et l'intrigue. Je me demande d'abord, non pas comment il se fait que la Chambre des communes gouverne bien, mais, ce qui est plus essentiel, quoiqu'on ne songe point à en rechercher l'explication, comment il se fait qu'elle parvient à gouverner.

Ce qui fait que la Chambre des communes arrive à accomplir des œuvres dont les *Quarter sessions* et les clubs seraient incapables, c'est que, contrairement à ceux-ci, elle a une organisation disciplinée. Deux orateurs parmi les plus célèbres qu'ait eus l'Angleterre, lord Brougham et lord Bolingbroke, ont employé leur verve à attaquer le système qui consiste à gouverner au moyen des partis. Bolingbroke avait probablement ses raisons, il était l'adversaire déclaré des communes, et cherchait à blesser la Chambre dans ce qui fait sa vitalité. Quant à lord Brougham, il a tort, car il propose, pour améliorer le gouvernement parlementaire, de lui enlever les éléments qui le rendent possible. Actuellement la majorité du Parlement obéit à certains chefs ; elle appuie leurs projets et rejette les mesures qu'ils n'approuvent pas. Un ancien secrétaire de la Trésorerie avait coutume de dire : « Voici une mauvaise affaire, une affaire insoutenable, il faut avoir recours aux services de notre majorité. » Ce secrétaire vivait il y a un demi-siècle avant le bill de

réforme, quand les majorités aveugles rendaient des services. Aujourd'hui le pouvoir des chefs sur leurs partisans est fort sagement contenu dans d'étroites limites; les chefs n'entraînent pas bien loin leurs partisans, et encore ne peuvent-ils les entraîner que dans certaines directions. Il n'en reste pas moins qu'il y a des chefs et des partisans. Du côté des conservateurs à la Chambre, on a gardé quelques traces de l'autorité despotique dont les chefs jouissaient autrefois. On dit qu'un jour, en voyant la longue file des et membres qui siégent à la Chambre pour les comtés qui unissent à une santé florissante un extérieur respectable, un homme d'État, tant soit peu persifleur, a laissé échappé ces paroles : « Voilà, ma foi, les forces brutes les plus belles qu'il y ait en Europe ». Mais, à part tout esprit de satire, obéir aux chefs est le grand principe accepté du Parlement. On peut changer de chef si l'on veut, pour en prendre un autre, mais tant qu'on sert sous le n° 1, il faut obéir au n° 1, et il faut obéir au n° 2 dès que l'on a passé dans son camp. Faute d'agir ainsi, on est puni par l'impuissance; on n'a pas seulement le regret d'être incapable de faire le bien, on ne peut rien faire absolument. Si chaque membre des communes agissait séparément dans le sens qu'il croit le meilleur, il y aurait 657 amendements pour chaque motion, et ni la motion, ni ces amendements ne passeraient.

Dès qu'on a bien compris que la Chambre des communes est avant tout une assemblée électorale, il faut

admettre que l'existence des partis y est indispensable. Jamais il n'y a eu d'élections sans partis. Est-ce qu'on peut faire entrer un enfant dans un asile d'orphelins sans intriguer un peu? Ne voit-on pas même dans ces endroits-là des affiches ou des bannières portant ces mots : «Votez pour l'orphelin A...», ou « votez pour l'orphelin B... ; » et les partisans de ces enfants se donnent du mouvement pour eux. Ce qui se passe dans ces circonstances peu importantes doit arriver, à plus forte raison, quand il s'agit d'élections qui se renouvellent souvent et qui ont cet objectif si grave : le choix des gouvernants. La Chambre des communes est toujours appelée virtuellement à faire des élections ; à chaque instant elle peut avoir à choisir ou à renverser un ministre, aussi l'esprit de parti est de son essence, c'est la chair de sa chair et l'âme de son âme.

En second lieu, quoique les chefs ne possèdent plus le vaste patronage qu'ils avaient au siècle dernier, et qui leur permettait de corrompre les députés, ils ont encore une arme plus forte que la corruption, ils peuvent intimider la Chambre en faisant la menace de la dissoudre. C'est là la cause secrète qui donne de la cohésion aux partis. M. Cobden a dit avec raison qu'il n'avait jamais pu découvrir le moment où, dans l'opinion de ses membres, le Parlement devait être dissous. Souvent il leur avait entendu dire qu'ils étaient prêts à voter sur tout autre sujet, mais jamais il n'est question de celui-là. Bref, une assem-

blée, pour aboutir à des résultats, doit offrir un corps compacte d'individus qui sont décidés à voter d'accord; ces individus se *recrutent* au moyen de l'attachement respectueux qu'inspirent soit certains personnages, soit les principes dont ceux-ci sont les représentants; mais ce qui concerne l'union entre leurs partisans, c'est la crainte; ils craignent que leurs chefs, en face de votes hostiles, ne leur enlèvent rapidement le droit de voter.

Ce que j'ai à dire en troisième lieu paraîtra peut-être étrange; après avoir démontré que le système des partis est indispensable à l'existence du gouvernement représentatif, ne semble-t-il pas singulier d'ajouter que ce qui fait la force même de cette organisation, ce qui la rend féconde, c'est que les membres des partis ne sont pas très-ardents. Le parti, dans son ensemble est plein de chaleur, mais les membres qu'il renferme sont assez froids. S'il en était autrement, le gouvernement parlementaire deviendrait le plus déplorable des gouvernements, ce serait un gouvernement de sectaires. Le parti qui serait au pouvoir pousserait à l'extrême les conclusions de ses orateurs, toutes leurs doctrines seraient prises à la lettre et portées jusqu'à l'abus. Mais les membres du Parlement anglais qui s'enrôlent dans les partis ne sont pas aussi passionnés que cela. Ils sont whigs, ou radicaux, ou tories, mais ils sont autre chose encore, ils sont Anglais, et comme le père Newman en fait le reproche à nos concitoyens, ils sont « difficiles à soulever jus-

qu'au niveau du dogme ». Ils n'aiment guère à pousser les doctrines de leurs partis jusqu'aux limites de l'impossible. Au contraire, le meilleur moyen de les diriger avec succès, l'expérience l'a démontré, c'est d'affecter la modération même aux dépens de la logique. Il n'est pas rare d'entendre dire des choses de ce genre : « Sans m'asservir à cette doctrine que 3 + 2 font 5, et encore que l'honorable membre pour Bradford ait appuyé cette doctrine d'arguments très-sérieux, cependant je crois pouvoir, avec la permission du comité, prétendre à mon tour que 2 + 3 ne font pas 4, ce qui sera, je l'espère, une base suffisante pour les propositions fort graves que je vais prendre la liberté de lui soumettre. »

Tel est à peu près le langage que tiennent la plupart des membres de la Chambre des communes. Les gens d'affaires aiment en général une sorte de demi-jour. Pendant toute leur vie, ils se sont trouvés dans une atmosphère de probabilités et de doute, où rien n'était parfaitement clair, où il y avait des chances pour beaucoup d'éventualités, où l'on pouvait parler dans des sens très-divers, et où cependant il fallait se résoudre à opter pour quelque chose de déterminé à quoi on pût adhérer. Ils sont donc enchantés d'un langage un peu couvert de brumes. Loin que la circonspection ou l'hésitation dans les raisonnements leur paraisse une preuve de faiblesse, ils y voient au contraire le signe d'un esprit positif. Ils ont fait fortune au moyen de certains actes dont ils n'auraient

jamais pu expliquer les motifs philosophiques, et tout ce qu'ils demandent, c'est qu'on leur présente des conclusions nettes et modérées qu'ils puissent répéter quand on les interrogera; ils veulent des arguments qui ne soient pas tout à fait abstraits, des arguments dont l'abstraction est comme située et dissoute dans la vie pratique. « Il me semble », disait un jour certain jeune homme quelque peu exigeant, « il me semble que Peel n'appuie jamais ses arguments ». C'est précisément pour cela que sir Robert Peel a été le meilleur chef qu'ait eu de nos jours la Chambre des communes; on aime, en effet, que les arguments se dépouillent de toute rigidité pourvu que la substance demeure.

D'ailleurs, sous notre système de gouvernement, les chefs de la Chambre eux-mêmes n'aiment pas, pour la plupart, à pousser trop loin leurs conclusions. Ils vivent en contact avec la réalité. Une opposition, quand elle arrive au pouvoir, se trouve souvent dans la situation d'un spéculateur au moment des échéances. Il faut que les ministres tiennent leurs promesses, et ils sont embarrassés. Ils ont dit que les affaires allaient de telle façon, que s'ils étaient au pouvoir, elles iraient de telle autre. Mais une fois qu'ils se sont mis à parcourir les documents officiels, à causer avec le sous-secrétaire permanent, qui connaît tous les points épineux, et qui, sans jamais manquer de respect, est inébranlable dans ses opinions, ils en viennent bien vite à hésiter un peu. Assuré-

ment il faut qu'ils se décident à faire quelque chose, le spéculateur ne peut oublier ses billets, et l'ancienne opposition, quand elle est en place, ne peut non plus oublier ces phrases qu'elle a lancées et que ses admirateurs vont répétant encore dans le pays, comme des enfants terribles. Mais, de même que le négociant dit alors à son créancier : « Ne pourriez-vous prendre un billet à quatre mois ? » De même, le nouveau ministre dit au sous-secrétaire permanent : « Ne pourriez-vous pas me suggérer un terme moyen ? Évidemment, je ne suis pas lié par des paroles que j'ai semées dans les discussions ; jamais on ne m'a accusé de sacrifier mon devoir au vain désir de paraître conséquent ; cependant, etc., etc. » Et, en fin de compte, on imagine un terme moyen qui ressemble autant que possible à ce que l'opposition proposait de faire, mais qui, en réalité, est tout simplement ce que commandent les faits nécessaires, les faits qui semblent avoir élu domicile pour la vie dans les bureaux du ministère, tant ils s'imposent avec ténacité.

Parmi les moyens d'assurer de la modération à un parti, le meilleur est de chercher, pour composer ce parti, des hommes disposés par leur nature à être modérés, circonspects et presque timorés ; un autre moyen, c'est que les chefs du parti qui se sont le plus avancés, se trouvent, autant que possible, en contact avec le monde des affaires tel qu'il est. Le système anglais satisfait à ces deux conditions, il donne à l'organisation des partis la vertu qui rend cette organi-

sation permanente et le gouvernement des partis possible ; cette vertu indispensable, c'est la douceur.

Néanmoins, ces expédients, quelque excellents qu'ils soient pour écarter les défauts qui font l'impuissance d'un club ordinaire ou d'un Conseil trimestriel, ne suffiraient pas pour permettre à la Chambre des communes de gouverner l'Angleterre. Une assemblée de représentants peut être entachée d'un vice dont les autres meetings sont exempts. Elle peut n'être pas indépendante; les colléges électoraux peuvent ne pas lui laisser son libre arbitre. S'il en arrive ainsi, il ne sert de rien d'avoir inventé des moyens de remédier aux défauts qu'entraîne l'organisation des partis. L'opinion d'un collége électoral est celle d'un parti dominant; elle est soulevée , excitée, parfois même elle est façonnée par l'agent politique de la localité. Ne lui demandez pas d'être modérée, elle ne discute pas, elle ne se trouve pas en contact avec les faits impérieux, elle n'a pas pour correctif le sentiment de la responsabilité; elle ne se fait pas comme l'opinion de ceux qui mettent la main aux affaires. Le gouvernement du collége électoral est l'antithèse du gouvernement parlementaire. C'est le gouvernement de personnes qui sont sans modération ; parce qu'elles sont éloignées des faits, en contraste avec le gouvernement de personnes qui deviennent modérées, parce qu'elles sont dans la sphère des faits, c'est un gouvernement où les personnes qui jugent en dernier ressort n'ont pas à redouter

la sanction de leur conduite au lieu d'avoir à craindre la dissolution et de se dire qu'on peut faire appel de leur jugement.

On admet, en général, les conditions du gouvernement parlementaire qui viennent d'être énumérées; mais, parmi les idées qui préoccupent l'esprit public, il en est deux au moins dont l'incompatibilité avec le gouvernement mérite d'être démontrée. C'est d'abord le projet que nos démagogues préconisent ouvertement; c'est ensuite le plan qui a les prédilections de quelques philosophes distingués. Non-seulement ces idées nouvelles entraveraient la marche du gouvernement parlementaire, mais elles en rendraient l'existence impossible; elles ne parviendront pas à le détériorer, parce qu'elles l'anéantiraient.

Examinons la première de ces théories, la théorie ultra-démocratique. D'après cette théorie, tout homme âgé de vingt et un ans (et peut-être toute femme du même âge) devrait avoir le droit de voter sur le pied de l'égalité dans les élections pour le Parlement. Supposons que l'an dernier il y eût en Angleterre douze millions d'individus mâles ayant au moins cet âge; chaque homme participerait dès lors pour un douze-millionième à l'élection; les gens riches ou instruits n'auraient pas, de par la loi, un droit de voter supérieur à celui des gens pauvres ou des gens stupides; de plus, il n'y aurait aucun moyen détourné d'assurer aux premiers une influence qui équivaudrait à plusieurs votes. Le mécanisme nécessaire

pour mettre ce plan à exécution serait extrêmement simple : à chaque recensement, le pays serait divisé en 658 districts électoraux, dont chacun renfermerait le même nombre d'électeurs ; ces districts formeraient les colléges d'où sortiraient tous les membres du Parlement. Il est évident que si les conditions énumérées plus haut sont indispensables dans un gouvernement parlementaire, un Parlement fabriqué de la sorte ne pourrait pas marcher.

Ce Parlement ne saurait être composé de gens modérés. Une partie des districts électoraux se trouvant dans des pays agricoles, le ministre et le grand propriétaire de l'endroit y auraient un pouvoir illimité ; ils conduiraient ou enverraient au scrutin toute la population. De ces districts il ne sortirait que des gentillâtres. Les petites villes disséminées, qui envoient maintenant tant de membres au Parlement, se verraient étouffées par ces masses de paysans, et ne pourraient avoir à la Chambre aucun membre de leur propre choix. Les classes agricoles de l'Angleterre prendraient exclusivement leurs représentants au sein des *Quarter sessions*. D'un autre côté, une bonne partie des colléges électoraux se trouveraient dans les districts urbains, et ces colléges n'enverraient au Parlement que des membres chargés de représenter les préjugés ou les antipathies des classes inférieures que les villes renferment. Les membres choisis par les colléges urbains se diviseraient probablement en deux catégories : il y aurait d'abord les

représentants purs des ouvriers, qui peut-être ne représenteraient pas les meilleurs ouvriers, lesquels forment une classe très-bien composée et fort intelligente, mais les manœuvres ; il y aurait ensuite les représentants de ceux qui de l'ouvrier n'ont que le nom, et que je nommerai les représentants des cabarets. On sait que dans toutes les grandes villes, au moment des élections, les cabarets sont le centre où se pratiquent et la corruption et les tripotages illicites; il y a des précédents qui indiquent ce que sont et cette corruption et ces tripotages; mais je juge inutile de les récapituler ici. Chacun comprend à quoi je fais allusion, et quelle sorte de gens sans principes peuvent nommer ces lieux borgnes. Notre nouveau Parlement renfermerait donc, à côté des représentants envoyés par la populace des villes, les représentants de la populace agricole. Les représentants des villes et ceux des comtés offriraient un caractère complétement opposé : les uns auraient les préjugés des ouvriers, les autres auraient les préjugés des magistrats de comté. Chacune de ces deux catégories de représentants parlerait une langue différente ; elles ne se comprendraient pas, et les seuls représentants qui déploieraient de l'activité seraient des gens sans moralité ; élus par le moyen de la corruption, ils chercheraient à profiter de leur situation pour rentrer avec usure dans le capital qu'ils auraient dépensé S'il est vrai que le gouvernement parlementaire est possible seulement quand l'immense majo-

rité des représentants se compose de gens modérés, sans différences marquées, sans préjugés de classes, ce Parlement ultra-démocratique serait incapable de soutenir le gouvernement, car les membres qu'il renfermerait devraient leur position, les uns à des élections qui étoufferaient violemment, sous la pression du nombre, dans les campagnes et dans les villes, une minorité intéressante, les autres à des pratiques immorales.

L'idée ne m'est pas venue un seul instant de mettre au niveau du plan ultra-démocratique le plan de M. Hare. On ne peut s'empêcher de trouver à ce dernier projet quelque chose de romanesque. Il semble que le monde rajeunit quand on voit de graves vieillards, jurisconsultes ou philosophes, mettre en avant un projet si séduisant. Ce sont ordinairement ces personnes-là qui remontrent aux jeunes gens que leurs belles utopies étant en opposition avec des habitudes enracinées, et n'offrant que la répétition d'idées émises sans succès depuis longtemps, il vaut mieux se contenter des modestes résultats que donne une organisation éprouvée. Mais M. Hare et M. Mill annoncent que, si l'on adopte leur projet, il en résultera des avantages aussi considérables, aussi splendides qu'aucun jeune enthousiaste en promit jamais dans ses rêves les plus dorés.

Je n'attache aucune valeur à l'opinion qui regarderait comme impraticable le projet de M. Hare

uniquement parce qu'il est nouveau. Certainement on ne pourra le mettre en pratique avant qu'il ait beaucoup vieilli. Un changement de cette sorte ne saurait heureusement être soudain ; un peuple libre ne se laisse jamais tromper par des idées qu'il ne comprend pas, pour cette excellente raison qu'il ne peut les adopter avant de les avoir comprises. Mais si le plan de M. Hare pouvait remplir les promesses de ceux qui le vantent, ou même la moitié de ces promesses, il vaudrait la peine qu'on s'en occupât, alors même qu'il ne devrait pas être adopté avant 1966. Il faudrait en populariser le principe au moyen des livres, et, ce qui serait préférable aux livres, au moyen d'expériences partielles. Il y a tant de côtés écœurants et détestables dans les autres systèmes d'élection, que je comprends fort bien et voudrais même partager la satisfaction de ceux qui, croyant fermement à l'efficacité de ce projet, franchissent tous les obstacles pour prédire un avenir presque idéal que ce bienheureux plan doit amener quand il sera mis en pratique.

Le projet de M. Hare ne saurait être discuté à souhait dans la forme qu'il s'est étudié à lui donner. Il n'est pas facile au vulgaire de comprendre tous les détails qu'il y a renfermés avec amour. A force de mettre ses soins à démontrer ce qu'on pourrait faire, il l'a obscurci pour beaucoup de gens. Une personne me disait qu'elle n'avait jamais pu s'en souvenir deux jours de suite. Mais la difficulté que j'éprouve ici est

une difficulté capitale, tout à fait indépendante des détails.

Il y a deux moyens de créer des colléges électoraux. D'abord, par une loi, comme en Angleterre et presque partout ailleurs ; la loi peut déclarer que telles et telles qualités donneront le droit de voter dans le collége électoral de X. ; ceux qui ont ces qualités font partie de ce collége. C'est là ce qu'on pourrait nommer les colléges réglementaires, et tout le monde les connaît. En second lieu, la loi peut laisser aux électeurs le droit de composer eux-mêmes ces colléges ; elle peut se borner à dire que tous les adultes mâles d'un pays auront la liberté de voter, ou bien ceux d'entre eux seulement qui savent lire et écrire, ou bien ceux qui ont cinquante livres de rente, ou enfin telles personnes déterminées ; cela fait, elle laisse les électeurs se grouper comme ils l'entendent. Supposons qu'il y eût 658 000 électeurs chargés de nommer les membres de la Chambre des communes, il se peut que le pouvoir législatif leur dise : « On n'a pas à s'occuper de la façon dont vous combinerez vos efforts. A un jour donné, chaque série d'électeurs fera savoir dans quel groupe elle se propose de voter ; si chaque électeur donne avis de son intention et veut tirer le meilleur parti possible de sa voix, chaque groupe comptera mille individus. Mais la loi n'en fait pas un devoir, elle prendra les groupes les plus nombreux jusqu'à concurrence de 658, peu importe qu'ils renferment 2000 ou 1000 ou 900 ou 800 électeurs,

et ces 658 groupes seront les colléges électoraux du pays. » Ce seront là des colléges volontaires, s'il m'est permis de les appeler ainsi; des colléges volontaires sous leur forme la plus simple. M. Hare propose quelque chose de bien plus compliqué, mais, pour montrer les qualités ou les défauts du système, la forme la plus simple du collége volontaire me paraît de beaucoup la meilleure.

Ce système est évidemment fort attrayant. Sous l'empire des colléges réglementaires, les votes de la minorité sont perdus. Par exemple, à Londres, il y a actuellement beaucoup de tories, mais tous les membres de la Chambre nommés à Londres sont des whigs; tous les tories de Londres se trouvent donc de par la loi et en principe mal représentés; la ville qu'ils habitent n'envoie pas au Parlement le membre de leur choix, mais bien un de ses adversaires dont ils ne voulaient pas. D'après le système du collége volontaire, les tories de Londres, dont le nombre s'élève à plus de mille, se trouvent avoir le droit de se coaliser, de former un collége et de nommer un représentant. Dans plusieurs des colléges tels qu'ils existent actuellement, il y a des minorités qui peuvent renoncer sans retour à leur droit de voter. Moi-même j'ai eu pendant vingt années le droit de voter dans un comté agricole, et je suis du parti libéral. Or, ce comté a toujours envoyé à la Chambre deux tories et il continuera pendant toute ma vie à en faire autant. En l'état actuel des choses, mon vote est donc inut-

Mais si je pouvais entrer, grâce à mon vote, dans une coalition de 1000 autres libéraux qui appartiennent à ce collége et à d'autres colléges où les conservateurs ont la majorité, nous pourrions tous ensemble choisir un représentant libéral.

Ce plan a encore l'avantage de dissiper toutes les difficultés relatives à l'étendue des circonscriptions électorales. Il n'est pas juste, dit-on, que Liverpool envoie seulement à la Chambre un nombre de membres égal à celui qu'envoie King's Lynn ou Lyme Regis; mais, dans le système du collége volontaire, Liverpool enverrait son trop plein à King's Lynn. La minorité libérale de King's Lynn s'entendrait avec la minorité libérale de Liverpool pour former un chiffre de mille électeurs; il en serait de même partout. Les centres populaires jouiraient de ce qu'on nomme leur droit légitime, quand on composerait des colléges volontaires ; ils pourraient former et ne manqueraient pas de former la plupart de ces colléges.

En outre, les admirateurs d'un homme distingué seraient à même de lui composer un collége digne de lui. M. Mill a été nommé par les électeurs de Westminster, et, depuis qu'ils ont eu à nommer des membres pour le Parlement, jamais ils ne se sont plus honorés qu'en cette occasion. Mais, en vérité, comment les électeurs de Westminster connaissaient-ils M. Mill? Dans quelles proportions son esprit profond correspondait-il à l'esprit de ses électeurs? Combien d'entre eux seraient éloignés d'admettre une bonne

partie de ses conceptions ! Leur but était de rendre hommage à l'intelligence, mais c'est le cas de dire ou jamais qu'ils se sont adressés au dieu inconnu. Dans le système du collége volontaire, mille personnes, parmi les milliers de lecteurs qui ont étudié les œuvres de M. Mill, lui auraient formé un collége électoral capable de l'apprécier.

Je pourrais énumérer encore d'autres avantages de ce système. Mais mon intention n'est pas de le recommander, c'est au contraire de le combattre. Quelles sont donc les objections de force à en contre-balancer les mérites? Je réponds que la manière de composer les colléges volontaires me paraît incompatible avec les conditions préalables qu'exige le gouvernement parlementaire et que j'ai déjà établies.

Sous le système du collége volontaire, la grande crise du monde politique n'a pas lieu au moment où l'on élit un représentant, c'est la formation du collége électoral qui la provoque. La nomination d'un président en Amérique est déjà passée à l'état d'industrie; la formation du collége électoral dans le système que j'examine ne manquerait de devenir un objet de trafic. Chaque parti aurait à résoudre un problème d'arithmétique. Ses chefs diraient : « Nous avons 350000 votes, tâchons d'avoir 350 représentants. » Et le seul moyen d'arriver à ce but serait de s'organiser. Il est impossible à un homme désireux d'entrer dans un collége libéral de chercher par lui-même mille autres libéraux. S'il essayait de le faire,

après avoir écrit dix mille lettres, il arriverait peut-être à trouver cent électeurs tels que lui, dont les votes seraient perdus, leur réunion composant un collége trop peu nombreux pour être pris en considération. Ce libéral devrait donc écrire à la grande société d'enregistrement de Parliament-Street; il s'adresserait à ses habiles directeurs et ceux-ci trouveraient bien vite le moyen d'employer son vote. Ils lui diraient: « Monsieur, vous arrivez trop tard; M. Gladstone est complet; il a ses mille voix depuis l'an dernier. Il en est de même de la plupart des personnages dont vous trouvez les noms dans les journaux; dès qu'un orateur prononce un beau discours, nous recevons un monceau de lettres qui nous demandent d'inscrire leurs signataires dans le collége électoral de cet orateur. Mais cela nous est impossible. Voici notre liste. Si vous ne voulez pas perdre votre vote, il faut vous laisser guider par nous; nous vous offrons trois candidats très-satisfaisants dont l'un est déjà un honorable; vous pouvez voter pour l'un d'eux et nous allons prendre votre nom, mais songez bien que si vous votez sans nous écouter et au hasard, votre vote est perdu. »

Le résultat évident de cette organisation serait d'envoyer au Parlement des hommes animés de passions politiques. Ce ne serait plus l'indépendance, mais la souplesse que rechercheraient dans leurs créatures les meneurs des élections, et pourquoi leur en faire un reproche? Agents du parti libéral, ne de-

vraient-ils pas, à ce titre, obéir aux vœux de ce parti? La masse du parti libéral est pour telle et telle mesure; les gens qui se chargeaient d'enregistrer les électeurs, manipuleraient adroitement l'affaire. Ils diraient au candidat: « Monsieur, voici notre programme; si vous désirez entrer au parlement sous notre patronage, il faut accepter ce programme; c'est M. Lloyd qui l'a tracé; vous savez qu'il s'occupait autrefois des chemins de fer, mais depuis la nouvelle loi électorale nous nous sommes assurés de ses services; le programme est excellent, adoptez-le et vous ferez bien. » C'est ainsi que, dans le système du vote qu'en théorie on nomme volontaire, on arriverait à avoir un Parlement dont les membres seraient enchaînés par les liens de parti bien plus fortement qu'aucun d'eux ne l'est dans le Parlement actuel.

Si l'on attend quelque bon effet du vote isolé quand il se trouvera en face d'une organisation systématique, on n'a qu'à examiner ce qui se passe en Amérique pour l'élection présidentielle. D'après le plan établi par les auteurs de la Constitution fédérale, tous les citoyens devaient voter pour l'homme qu'ils jugeraient le plus digne d'être élu. Mais ils ne font rien de semblable; ils se bornent à appuyer de leurs votes la décision du *Caucus*; on nomme ainsi une sorte de réunion composée de gens qui préparent l'élection; après avoir voté successivement contre tous les hommes connus qui peuvent prêter à la critique, ils finissent par tomber d'accord sur la candidature de

quelque personnalité inconnue contre laquelle, par conséquent, il n'y a rien à dire. Ce genre de réunions préalables, quand il s'agirait de nommer des membres pour le Parlement, aurait une influence plus déplorable chez nous qu'en Amérique pour l'élection présidentielle, attendu que dans les grandes occasions il est possible que le choix du peuple Américain s'arrête sur un grand personnage connu de tous ; mais le peuple anglais ne pourrait choisir 658 membres dans les mêmes conditions. Il n'en connaît pas un nombre aussi considérable, et lors même qu'il les connaîtrait tous, il se perdrait dans les difficultés de détail.

Cependant, s'il est évident que ni l'électeur ordinaire ne pourrait entrer utilement dans un collége électoral, ni le candidat ordinaire obtenir les voix d'un collége sans obéir aux instructions des meneurs politiques de son parti, certains électeurs et certains candidats échapperaient à cette servitude. Il y a en Angleterre des sociétés particulières organisées de telle sorte qu'elles se transformeraient facilement en colléges électoraux; les chapelles des congrégations seraient, trois mois après l'adoption de la loi, autant de centres électoraux; l'Église anglicane ne tarderait pas à imiter les congrégations et, avec quelques efforts peut-être, elle arriverait au même but. Aujourd'hui, les dissidents jouent un rôle très-énergique et très-précieux dans le parti libéral, mais avec le système du collége volontaire, ils n'entreraient pas dans la composition de ce parti, ils formeraient un

élément indépendant et séparé. En ce moment, on ne songe qu'à grouper des bourgs; dans le système du collége volontaire, on grouperait les congrégations. Il y aurait un membre nommé par les baptistes de Tavistock, avec Totnes, etc., etc.

Pour apprécier toute l'importance de ces considérations, il faut se reporter à la preuve que nous avons donnée qu'un Parlement doit être composé de membres modérés, si l'on ne veut qu'il choisisse un ministère sans modération et fasse des lois violentes. Dans le projet que nous examinons, la Chambre se composerait d'abord d'hommes de parti, nommés par un comité imbu de l'esprit de parti, asservis à ce comité, et obligés de déployer une grande violence; avec ces membres siégeraient les représentants fanatiques de toutes les sectes que renferme l'Angleterre. Au lieu d'une assemblée délibérante pleine de membres modérés et judicieux, nous aurions une assemblée où toutes les passions se donneraient rendez-vous.

On pourrait croire que j'exagère les traits du système jusqu'à la caricature; je n'ai pourtant pas encore montré ce qu'il a de plus déplorable. Si entachés qu'ils seraient alors d'un vice originel, les représentants, dans le cas où on les laisserait maîtres d'eux-mêmes, ne manqueraient pas, une fois placés en face des dangers politiques au sein d'un parlement libre, de s'améliorer par le sentiment de la responsabilité; ce qui les rendrait supportables. Mais on ne les laisserait point maîtres d'eux-mêmes

Un collége électoral, dans le système en question, ne manquerait pas d'agir despotiquement. En supposant même la meilleure circonstance, quand, par exemple, des électeurs de bonne foi auraient choisi un candidat pour exprimer leurs idées, ils le surveilleraient pour être sûrs qu'il les expose. Ce candidat se trouverait dans une position analogue à celle qu'occupe le pasteur d'une congrégation dissidente. Comme cette congrégation a pour point de ralliement telle doctrine qui a l'adhésion de ses membres, le pasteur est obligé de prêcher cette doctrine, sinon on se sépare de lui. Ce qui fait qu'aujourd'hui les membre du Parlement sont libres, c'est que leurs commettants ne sont pas impérieux; aucun collége électoral n'a en politique une doctrine déterminée et inflexible. La loi, pour créer les colléges actuels, ne trace que des divisions géographiques ; ils ne sont donc pas reliés entre eux par l'unité de croyance; ils ne peuvent avoir que de vagues préférences pour certaines doctrines. Mais dans le système du collége volontaire, le corps électoral serait une Église ayant un symbole, ne nommant un député que pour lui confier un mandat impératif, et lui remettre le soin d'accomplir ses résolutions. De même que chez les dissidents un pasteur distingué gouverne quelquefois sa congrégation tandis que quatre-vingt-dix-neuf pasteurs sur cent se trouvent soumis aux leurs, de même dans le système du collége volontaire il y aurait un homme d'État remarquable qui s'imposerait

à ses électeurs tandis que les autres obéiraient à leurs commettants.

Ainsi, les membres nommés par un bon collége électoral lui seraient asservis sans retour précisément à cause du mérite de ses commettants, mais les membres nommés par un mauvais collége seraient dans un esclavage encore plus dur pour un motif contraire. Les meneurs qui auraient organisé les colléges exerceraient un véritable despotisme. En Amérique, on divise ceux qu'on nomme les *politiciens* en deux catégories, dont les uns tiennent les fils et restent dans les coulisses, tandis que les autres jouent un rôle sur la scène politique. Dans le système du collége volontaire, le membre du Parlement serait réduit à jouer le rôle de l'interprète impuissant par lui-même, et les meneurs du parti seraient de véritables autocrates. Le meneur écrirait aux membres du Parlement : « On vous a élus pour soutenir le programme libéral ; si vous ne le suivez pas, vous ne serez point réélus. » Or, un esprit commun et étroit ne permet pas qu'on fasse appel de ses sentences ; malgré tous ses efforts, le membre du Parlement ne serait plus capable de retrouver un collége électoral.

Peut-être dira-t-on que de semblables machinations seraient sans force contre un Parlement septennal ; qu'un membre élu pour sept années pourrait braver les remontrances d'un collége exigent et le mécontentement des meneurs clandestins. Mais, dès l'établissement du collége électoral volontaire, les Parlements

n'auraient plus qu'une courte durée. Les colléges réclameraient des élections fréquentes, ils n'aimeraient pas à se priver pour longtemps de leurs pouvoirs, ils seraient irrités que ce pouvoir, entre les mains de leurs mandataires, servît à agir contre leurs propres idées dans des circonstances qu'on ne prévoyait pas au moment des élections. Souvent un Parlement septennal est choisi dans une certaine période politique différente d'une seconde, pendant laquelle il siége, non moins que d'une troisième qui voit arriver la dissolution. Un corps de commettants désigné par la loi dans le système réglementaire tolère ces changements, parce qu'il n'a pas donné un mandat impératif à ses représentants; les électeurs n'ont pas lieu de trouver à redire à ce que ceux-ci usent de leur pouvoir dans un sens qui échappait aux prévisions. Mais un collége électoral qui s'est formé lui-même, dont les opinions sont arrêtées, et dont les représentants ne sont, pour ainsi dire, que de purs mandataires, ne sera point si patient; il peut, dans ce cas, se croire obligé de récriminer, et les habiles meneurs, sans se plaindre ouvertement, ne s'opposeront pas moins, en silence, à cet état de choses; commettants et meneurs ordonneront donc des élections annuelles, et soumettront leurs représentants à un joug irrésistible.

Le projet des colléges électoraux volontaires, examiné sous cette forme, la plus simple de toutes, est incompatible avec l'indépendance des représentants et avec l'esprit de modération dont on doit être animé

à la Chambre; or, ces deux conditions, comme nous l'avons vu, sont indispensables à l'existence même du gouvernement parlementaire. Naturellement, les mêmes objections s'appliquent à ce système quand il a une forme plus compliquée. Il est inutile d'entrer dans les détails, lorsque le principe ne résiste pas à la critique. Si nos raisonnements ont de la valeur, le collége électoral réglementaire est une nécessité, tandis que le collége électoral volontaire conduit à la ruine du parlement; ce ne serait pas une réforme salutaire que d'accorder aux électeurs le droit de déplacement pour leurs votes, ce serait une innovation ruineuse.

Si je me suis arrêté à critiquer le projet de M. Hare et le projet ultra-démocratique, ce n'est pas seulement à cause de l'intérêt que le premier offre à l'esprit et de l'intérêt que le second peut être appelé à avoir dans la pratique, c'est parce qu'ils tendent à mettre en relief deux au moins des conditions qui sont indispensables au gouvernement parlementaire. Mais, outre ces qualités nécessaires qu'exige l'existence même de ce gouvernement, il y a d'autres conditions préalables sans lesquelles il ne saurait bien marcher. Pour qu'une Chambre des communes fasse bien son œuvre, il faut qu'elle puisse accomplir convenablement cinq fonctions : qu'elle soit capable de bien élire le ministère, de bien faire les lois, de bien enseigner la nation, de bien exprimer la volonté nationale, de bien informer le pays sur l'état des affaires.

Ici se présente une difficulté. Que doit-on entendre par le mot *bien*? Qui donc jugera si tout va bien? Sera-ce un jury de philosophes, sera-ce la postérité; sera-ce une autorité en dehors de la Chambre? A quoi je réponds: il n'est besoin ni des philosophes, ni de la postérité, ni d'une autorité quelconque; le peuple anglais tel qu'il est suffit parfaitement.

Un gouvernement libre, c'est le gouvernement des citoyens par eux-mêmes; le gouvernement du peuple par le peuple. Le meilleur gouvernement de ce genre, c'est celui que le peuple juge le meilleur. Il se peut très-bien qu'un gouvernement imposé, comme celui des Anglais dans l'Inde, soit en réalité préférable; il se peut que ce gouvernement représente les idées d'une classe plus élevée que celle des gouvernés, mais ce n'est pas là un gouvernement libre. Un gouvernement libre est celui qui est accepté volontairement par les gouvernés. Quand le hasard a seul réuni quelques populations, le seul gouvernement libre qui leur est possible c'est le gouvernement démocratique. Dans un pays où personne ne connaît son voisin, et n'a pour lui ni égards ni respect, tous sont égaux, l'opinion de personne ne peut avoir plus d'influence que celle d'un autre. Mais, comme on l'a expliqué, dans un pays *respectueux*, la société est organisée d'une façon particulière. Du consentement unanime, on admet que certaines personnes ont plus de sagesse que d'autres, et, par conséquent, ont une opinion qui doit entrer en ligne de compte pour une part plus

grande que la valeur numérique des individus dont elle émane. Chez ces peuples heureux, les votes se pèsent tout aussi bien qu'ils se comptent, tandis que chez les peuples moins favorisés on ne peut que les compter. Mais dans les nations libres, ces votes, qu'ils soient pesés ou comptés, doivent amener une décision. Un gouvernement libre est arrivé à la perfection quand on y décide les questions d'une manière parfaite au moyen de ces votes ; il n'est qu'à l'état d'imperfection quand les décisions qu'on y prend au moyen des votes sont imparfaites ; il est mauvais quand on n'y peut prendre aucune décision. L'opinion publique est la pierre de touche du mérite pour un gouvernement ; c'est le jugement de l'opinion publique qu'avec des habitudes de respect un pays accepte comme le meilleur de tous ; si un gouvernement libre se trouve d'accord avec cette opinion, il est très-bon dans son genre ; s'il lui est contraire, il est mauvais.

Si l'on juge la Chambre des communes d'après cette règle, elle fait bien son œuvre ; elle choisit les gouvernants comme nous l'entendons ; sinon, à notre époque où la parole et l'écriture ont tant de puissance, nous le saurions bientôt. J'ai entendu dire à un homme d'État éminent du parti libéral : « Le moment approche où il faudra employer la voie de la publicité pour se mettre à la recherche d'un grief. » Quel grief excellent ne serait-ce pas si le ministère choisi et maintenu par le Parlement était détesté dans le pays ! On formerait immédiatement une ligue contre

le gouvernement, et certes cette ligue aurait à l'instant plus de puissance et de succès que la ligue contre les lois des céréales.

On a objecté, il est vrai, que le Parlement accomplit mal la partie électorale de son œuvre parce qu'il ne choisit pas de gouvernements forts. Il est certain que lorsque l'opinion publique ne se prononce pas d'une manière précise pour une politique définie, et que, par conséquent, les partis, au sein du Parlement, sont à peu près égaux, la cupidité ou la versatilité des individus peut engager le Parlement à changer trop souvent les gouvernants, à n'accorder assez de confiance à aucun d'eux, à les tenir continuellement sous la menace d'une destitution. Mais l'expérience qu'on a faite avec la seconde administration de lord Palmerston sert à prouver que ces craintes sont exagérées. Quand la nation porte son choix d'une manière fixe sur un homme d'État, le Parlement l'accepte. En 1859, le Parlement était divisé aussi également que possible ; beaucoup de libéraux n'aimaient guères lord Palmerston et auraient volontiers aidé à le renverser. Mais le Parlement a ressenti l'effet des influences qui régnaient dans le pays. Les hommes modérés des deux partis, persuadés que l'administration de lord Palmerston était celle qui offrait le plus d'avantages, se sont entendus pour la conserver, malgré l'hostilité des esprits peu modérés que renfermaient ces deux partis. C'est alors qu'on a pu reconnaître qu'un gouvernement, s'il a pour lui « l'élément

commun », c'est-à-dire les hommes qui ont la même modération dans des partis différents, peut se maintenir au pouvoir lors même que les partis opposés sont à peu près égaux, ou bien, pour employer le langage de la trésorerie, ne présentent l'un sur l'autre dans la balance qu'un excédant imperceptible. Si, par bonheur, un cabinet a assez d'intelligence et d'entregent pour s'assurer la masse qui forme un terme moyen dans le Parlement, il parviendra à se maintenir au-dessus des petites intrigues et des petites factions.

En somme, on ne peut le nier, je crois, le Parlement accomplit son œuvre électorale à la satisfaction du public, et si l'on veut améliorer sa conduite sous ce rapport il faut commencer, par améliorer le peuple anglais qui lui impose cette façon d'agir. Quant à son œuvre législative, dans ce qu'elle a de général, on en peut dire tout autant. Sans doute, la forme de notre législation est détestable, et le mécanisme employé pour la fabriquer est affreux. Quand on voit un comité de la Chambre entière aux prises avec les clauses d'un long bill qu'il s'efforce de construire, il faut bien reconnaître que c'est là du travail très-pénible et en pure perte que fait le Parlement. Il se glisse toujours inévitablement, dans l'acte, quelque clause analogue à celle dont le juge disait qu'elle semblait être tombée du ciel dans l'esprit de la législature, tant elle avait peu de rapports avec celles qui l'entouraient. C'est en ces circonstances qu'on remarque la difficulté qu'il y a à gouverner au moyen d'une assemblée publique

dont les défauts, sous ce point de vue, n'ont pas un contrepoids suffisant. Mais il est possible de séparer, dans une législature, l'essence des accidents. Quoique entaché de deux vices assez graves en ce qui concerne l'accomplissement de son œuvre législative, le Parlement fait néanmoins les lois, à mon sens, comme le pays les désire.

Il n'en était pas ainsi il y a trente ans. Les institutions n'allaient plus à la taille du pays et le gênaient, lui donnant l'air d'un homme dont les vêtements sont ceux d'un petit garçon; ces vêtements le tiennent à l'étroit et veulent être refaits. « Le diable m'emporte, » disait lord Eldon en jurant comme on le faisait de son temps, « si je recommençais la vie, je choisirais la carrière d'agitateur. » Le rusé vieillard voyait bien quel parti on pouvait tirer d'une opposition à l'ancien régime; et cependant il aimait l'ancien régime, il lui était fidèle et n'acceptait aucun autre état social. Lord Eldon ne tiendrait pas ce langage aujourd'hui. Point de métier pire que celui d'agitateur à notre époque. A peine peut-on réunir un auditoire quand on veut se plaindre de quelque mesure. Aujourd'hui, par son intelligence et sa conduite, le Parlement, sauf les exceptions que nous avons faites, se montre doué de la modération qui sied à un gouvernement parlementaire; il la possède même dans la mesure qui convient le mieux au pays. Non-seulement la nation accepte le gouvernement parlementaire, ce qui serait impossible dans le cas

où le Parlement n'aurait pas de modération, mais elle en est venue à aimer ce gouvernement. Un sentiment général de satisfaction répandu dans le pays témoigne que l'Angleterre a précisement ce qu'elle désire.

Rappelons toutefois deux exceptions : d'abord, le Parlement est trop porté à favoriser l'intérêt des propriétaires. L'acte passé relativement à la peste bovine a fourni la preuve évidente de cette tendance fâcheuse. Que, dans ses détails, ce bill fût bon ou mauvais, que les prescriptions en aient été sages ou maladroites, nous n'avons pas à nous en occuper; mais, il faut le dire, la précipitation que l'on a mise à le passer dans la Chambre sentait quelque peu le despotisme. Les intérêts cotonniers ou vinicoles, au moment de leurs plus grands périls, n'ont pas été défendus avec tant d'empressement. En présence de la peste bovine, la Chambre des communes ne s'est pas arrêtée un instant à écouter des arguments; la plupart des membres dont elle était composée craignaient pour leurs revenus. L'intérêt foncier, en Angleterre, est représenté par un grand nombre de députés élus dans les comtés, et les voix de ces députés lui sont acquises constitutionnellement; mais, chose étrange, l'intérêt foncier ne se contente pas de refuser aux autres classes tous les siéges dont il dispose, il empiète sur ceux qui devraient leur appartenir. La moitié des bourgs ont pour représentants des propriétaires, et quand il s'agit des revenus de la terre, comme dans l'espèce de la peste bovine, ces propriétaires

songent beaucoup plus à eux-mêmes qu'à leurs commettants. L'aristocratie foncière surpasse de beaucoup en nombre toutes les autres classes; de plus, ceux qui en font partie ont entre eux toutes sortes de liens; ils ont été élevés dans les mêmes établissements, leurs familles se connaissent d'enfance, ils forment une société particulière; les hommes se ressemblent, et épousent des femmes du même genre. Quant aux négociants et aux industriels qui siégent au Parlement, leur origine est plus variée; l'éducation, ils l'ont reçue l'un ici, l'autre là-bas, un troisième nulle part; certains d'entre eux sont fils de négociants, et ils regardent les négociants qui ne sont fils que de leurs œuvres comme des intrus dans la classe à laquelle ils appartiennent eux-mêmes par droit héréditaire; de leur côté, les gens qui se sont faits eux-mêmes se disent que, lorsqu'on a hérité d'une fortune dont on n'a pas été l'auteur et qu'on n'a pas su augmenter, on ne peut tirer gloire ni de son intelligence ni de sa position, on est inférieur aux parvenus pour l'activité d'esprit, et inférieur aux lords pour le rang social. Les négociants ne sont unis entre eux ni par des liens étroits ni par des habitudes communes; leurs femmes, quand elles aiment la société, ne se soucient pas de fréquenter leurs pareilles, elles visent à « un meilleur monde », suivant leur expression, et recherchent les femmes de ceux qui ont des biens au soleil et, si Dieu le permet, des titres. Quand on étudie la composition du Parlement, non point dans les

abstractions des livres, mais dans les réalités de la vie à Londres, on n'est plus surpris de voir la puissance de l'intérêt foncier, on est même étonné qu'il n'agisse pas en maître absolu. L'autorité absolue, l'intérêt foncier la posséderait s'il avait de l'adresse ou plutôt si ses représentants en avaient; mais il semble choisir, de parti pris, des représentants stupides. Les comtés, dans leur ensemble, ne se bornent pas à restreindre leur choix aux propriétaires, ce qui est bien naturel et peut-être de bonne politique, mais chacun des comtés choisit ces propriétaires dans son propre sein, ce qui est absurde. Point de libre échange pour l'intelligence des agriculteurs; chacun des comtés prohibe l'importation des capacités qui pourraient lui venir d'ailleurs. Voilà ce qui permet à des sceptiques éloquents, tels que Bolingbroke et Disraëli, de diriger si facilement les fidèles du parti tory. Ils font élire des gens qui ont de grands domaines dans certains districts, et ces gens-là, en général, n'ont pas le talent de la parole, souvent même ils n'ont pas le don de la pensée, et il arrive ainsi que, tout en se moquant de leur parti, ces orateurs éloquents le dominent. L'intérêt foncier a beaucoup plus d'influence qu'il n'en devrait avoir, mais il gaspille tellement cette influence, qu'à part les cas exceptionnels comme la peste bovine, le danger d'un tel excès est relégué au second plan.

C'est presque traiter la même question sous un autre aspect que de faire à la composition du Parle-

ment le reproche de n'être pas assez favorable aux districts dont la prospérité va croissant, tandis qu'elle l'est trop aux districts stationnaires. Autrefois, le sud de l'Angleterre était la partie la plus agréable et en même temps la plus considérable du pays. Le Devonshire était un grand comté maritime quand on a établi les bases de notre représentation ; le Somersetshire et le Wiltshire étaient de grands comtés industriels. Sous un climat plus rude, dans les comtés du Nord, on trouvait une population plus misérable, plus grossière et plus disséminée. La prépondérance énorme qu'en matière de représentation, on accordait, avant 1832, et qu'on accorde encore, malgré des correctifs et des atténuations, à la partie de l'Angleterre qui est au midi du Trent, correspondait alors à la prépondérance dont cette partie jouissait sous le rapport de la richesse et de l'intelligence. On sait combien tout cela est changé, et chaque jour le contraste augmente. Il est dans la nature du commerce d'enrichir ceux qui ont déjà beaucoup et d'appauvrir ceux qui ont peu. Les industries s'agglomèrent dans les centres industriels, parce que là, et là seulement, elles trouvent des bras et des ressources ; les chemins de fer ruinent le commerce des petites villes au profit de la grande ville, en donnant au consommateur la facilité d'y faire ses achats. D'année en année, le Nord, désignation qu'on peut donner au nouveau monde industriel, voit augmenter son importance, tandis que diminue celle du Sud, où sont

les pays dont la prospérité n'est plus qu'un souvenir charmant. N'est-ce pas un grave reproche qu'on a le droit de faire à la composition actuelle du Parlement, quand on peut dire qu'elle attribue une grande influence à des régions dont la grandeur est passée, et qu'elle la refuse à des pays aujourd'hui prospères?

Dans mon opinion, bien qu'on ne le pense pas communément, ce qui fait le plus réclamer la réforme parlementaire c'est cette inégalité. Les grands capitalistes, tels que M. Bright et ses amis, se croient sincères en demandant une part de pouvoir plus large pour les ouvriers, quand, au fond, ils n'ont que le désir bien naturel d'augmenter la part d'autorité qui leur revient en toute justice. Ils ne peuvent et ils ne doivent pas admettre qu'un manufacturier riche et capable soit au-dessous d'un petit gentillâtre stupide. Les idées d'égalité politique, dont M. Bright s'est fait le champion, sont aussi vieilles que la science politique, quoiqu'elles aient été négligées au berceau. Néanmoins, elles dureront autant que la société politique, attendu qu'elles ont pour fondements les principes indestructibles de la nature humaine. Edmund Burke disait des premiers colonisateurs de l'Inde qu'ils étaient tous des Jacobins parce qu'ils se plaignaient de n'avoir pas un degré d'importance politique égal à leur richesse. Tant qu'il y aura une classe mécontente de ne pas posséder sa part légitime d'influence dans les affaires, elle ne manquera pas de proclamer aveu-

glément que tous les hommes ont des droits égaux.

A mon avis, l'exclusion dont les ouvriers sont frappés, sous le rapport de la représentation parlementaire, ne constitue point un vice du système actuel. Les classes ouvrières ne collaborent pas, pour ainsi dire, comme corps spécial, au mouvement de l'opinion publique, et, par conséquent, bien qu'elles manquent d'influence au Parlement, cela n'empêche pas le Parlement de répondre aux exigences de l'opinion. Si les ouvriers sont exclus de la représentation, c'est qu'ils ne tiennent aucune place dans la chose représentée.

Il ne faut pas croire non plus, selon moi, que, pour renfermer un nombre considérable de membres appartenant à la noblesse, le Parlement en représente moins l'opinion publique. Sans doute, les familles qui descendent de l'ancienne aristocratie en ligne soit directe, soit collatérale, fournissent au Parlement un nombre de membres fort supérieur en proportion au nombre de membres qu'envoie l'ensemble du pays. Mais je ne crois pas que ces familles aient le moins du monde un esprit de corps et des opinions générales qui les distinguent des autres familles appartenant à l'aristocratie foncière. Leurs opinions sont celles de la classe au milieu de laquelle elles sont nées, la classe des propriétaires. Jamais l'aristocratie anglaise n'a formé une caste séparée, elle n'en forme pas une aujourd'hui. Elle n'ira soutenir aucune mesure dont les autres propriétaires ne soient

aussi partisans. S'il doit y avoir des propriétaires à la Chambre des communes, il est désirable que la plupart aient une certaine position. Tant que nous aurons deux catégories d'institutions, l'une dont le prestige est destiné à éblouir l'esprit des masses, l'autre dont l'utilité consiste à les gouverner, il faut maintenir de front ces deux sortes d'institutions avec assez de soin pour qu'on ne s'aperçoive pas du point où elles commencent et où elles finissent. On y arrive partiellement en accordant une certaine autorité, pour les détails secondaires, à l'élément prestigieux de notre système politique, mais il est bon aussi de faciliter ce résultat en maintenant l'aristocratie dans l'élément utile du système. L'instinct *respectueux* du pays résout ce problème. Dans les colléges électoraux, l'aristocratie a son influence. Un candidat qui porte le titre d'honorable ou de baronnet, ou un titre supérieur, comme celui de comte, fût-il Irlandais, se voit recherché par la moitié des colléges électoraux ; et, toutes choses égales d'ailleurs, le fils d'un manufacturier ne saurait lutter avec avantage contre lui. Ce qui prouve à quel point domine l'instinct *respectueux* dans le pays, c'est le succès que la classe respectée obtient dans les élections malgré la marge qu'on aurait pour choisir des candidats dans les autres classes.

Sauf ces deux imperfections, dont la gravité n'est que secondaire, quoique réelle, en somme, le Parlement répond assez bien, tant dans le choix de l'exé-

cutif que dans son œuvre législative, aux vœux que forme l'opinion publique. Ajoutons que, toujours sous cette double réserve, il sait exprimer convenablement, par le langage, l'opinion du pays, quand on attend de lui des paroles et non des lois. Pour les affaires étrangères, où il ne s'agit point de légiférer, tout ce que le peuple anglais pense ou croit penser relativement aux grandes crises qui occupent le monde, toutes les idées bonnes ou mauvaises que le peuple anglais peut avoir sur les questions comme celles du Danemark, de l'Italie ou de l'Amérique, tout cela trouve son expression fidèle et complète dans le Parlement. Cette fonction, que je nommerai, si on me le permet, sa fonction lyrique, le Parlement l'accomplit à souhait; il exprime dans un langage particulier les vues particulières du pays. Et c'est là un des plus grands services qu'il peut rendre au monde. Les gouvernements libres sont aujourd'hui si rares en Europe et l'Amérique est si éloignée qu'il y a un avantage précieux à connaître une opinion, même incomplète et erronée, quand elle s'élève rapidement au sein de la libre Angleterre. Cette opinion que le Parlement donne, elle peut être fausse, mais elle est la seule qui se produise; et quand cette opinion est bien fondée, c'est toujours dans les affaires d'une grande importance, car un peuple libre ne voit et n'étudie que les affaires importantes de l'étranger. Le peuple anglais peut négliger une foule de minuties auxquelles la bureaucratie ne s'attache que trop en Europe,

mais quand il découvre une vérité qui échappe à la bureaucratie, cette vérité peut être d'un grand intérêt pour le monde.

Cependant si, sous ces différents rapports et avec les réserves que nous avons faites, le Parlement, dans son œuvre et dans son langage, répond convenablement à ce qu'attend de lui l'opinion publique, il faut reconnaître, à mon sens, qu'il ne réussit pas aussi bien à rehausser le niveau intellectuel du pays. C'est sa tâche éducatrice qu'il accomplit le moins bien. Les circonstances actuelles prêtent un peu d'exagération à ce défaut. Celui de tous les membres du Parlement qui est surtout chargé d'instruire et d'élever le pays dont il est le directeur, en tant du moins que le Parlement est capable de l'élever, c'est le premier ministre; ce personnage a une influence, une autorité et une facilité sans égales pour donner aux débats un ton de grandeur ou de médiocrité. Eh bien! lord Palmerston s'est appliqué pendant plusieurs années à donner un ton, je ne dirai pas médiocre, mais léger, aux discussions parlementaires. Un de ses plus grands admirateurs a raconté, depuis que lord Palmerston est mort, une anecdote dont il ne comprend pas ou ne paraît pas comprendre toute la morale. Quand lord Palmerston devint, pour la première fois, le chef de la Chambre, son air badin ne plaisait guère, et on en augura qu'il ne réussirait point. « Voilà, » dit l'un des vétérans de la Chambre, « voilà un homme » qui nous abaissera bientôt à son niveau; la Cham-

» bre préférera ces ha! ha! aux traits d'esprit de » Canning et à la gravité de Peel. » Il faut avouer, c'est pénible à dire, que cette prédiction s'est accomplie. Jamais premier ministre, avec cette popularité et cette influence, n'a laissé si peu d'enseignements capables de rehausser l'esprit public. Dans vingt ans, quand on se reportera au souvenir de lord Palmerston, on ne retrouvera ni grande vérité qu'il ait enseignée, ni politique distincte dont il se soit fait la personnification, ni paroles dont la noblesse aient fasciné son époque et que la postérité doive arracher à l'oubli. Mais on dira: c'était un homme d'humeur joviale, d'un sens ferme et rassis; il faisait un peu parade de rouerie, mais nous le devinions bien; il avait l'esprit politique sous une enveloppe mondaine. La postérité ne s'expliquera pas sans peine les facéties dont on aura gardé la mémoire, mais nous en ressentons aujourd'hui les effets. Depuis qu'elle a adopté les façons de ce personnage, la Chambre des communes a moins servi à l'éducation politique et sociale du pays qu'elle ne le fait d'ordinaire.

Cependant je crois que, tout bien observé, on pourrait dire qu'en principe la Chambre des communes ne donne pas autant d'éducation au pays que le pays en désirerait. Ce n'est pas que je réclame du Parlement une éducation abstraite, philosophique, reposant sur des matières difficiles à comprendre, mais une éducation populaire; or, pour être populaire, elle doit embrasser seulement des sujets con-

crets, définis et peu étendus. Il s'agit de comprendre quel est le plus haut degré de vérité auquel le peuple est capable de s'élever; et c'est sur ce thème que doivent porter les explications dont on veut pénétrer l'esprit des masses. Lord Palmerston n'a certainement pas rempli cette condition. Il nous a un peu amoindris en nous présentant des idées qui étaient au-dessous de notre moyenne; ses doctrines n'étaient pas assez au-dessous de nous pour inspirer de la répulsion, et néanmoins elles l'étaient assez pour accroître, sans que cela fût utile, notre légèreté, tout en diminuant chez nous le culte des principes et de la philosophie, qui n'y était pourtant pas exagéré.

Quand on les compare aux débats de toute autre assemblée, les débats du Parlement anglais ne manquent pas, il est vrai, d'avoir un côté fort instructif. Ceux du Congrès américain ne servent pas beaucoup à l'éducation populaire, c'est le système du gouvernement présidentiel qui leur enlève cet avantage; dans ce système, les discussions de la législature ne produisent aucun effet, parce qu'elles ne peuvent renverser l'exécutif qui, au contraire, a le droit de veto sur les décisions législatives. Les Chambres françaises sont l'appendice utile d'un gouvernement qui veut avoir l'autorité du despotisme et en répudier la honte; grâce à leur existence, les ennemis de l'Empire n'ont pas tout à fait le droit de dire que la liberté de la parole est supprimée en France : quelque

membres de l'opposition remplissent l'air de discours éloquents où souvent, on le sait, la vérité se montre, mais toujours en vain. Les débats d'un Parlement anglais jouent donc dans le monde un rôle qui, pour ces Chambres auxiliaires, est impossible. Cependant je crois que, si l'on compare les discussions que les journaux sérieux consacrent aux sujets importants avec les débats du Parlement, on sera obligé d'avouer que, malgré beaucoup d'exagérations et beaucoup de vague, les articles des journaux ont plus de vigueur et plus de sens que les discours parlementaires. Aussi le public apprécie-t-il cette vigueur et se plaît-il à écouter les commentaires de la presse.

La *Saturday Review* disait, il y a quelques années, que l'habileté parlementaire était soumise au système protecteur; qu'à la porte du Parlement il fallait payer un droit différentiel de 2000 livres sterling au moins par an. Par conséquent, la Chambre des communes, qui admet seulement l'intelligence quand elle a pour associée la fortune, ne peut être sous le rapport intellectuel l'égale d'une législature qu'on aurait choisie uniquement pour son intelligence, sans s'inquiéter de savoir si elle est accompagnée, oui ou non, de la richesse. Quant à moi, je ne tiens pas du tout à ce que l'intelligence soit seule représentée, ce serait contraire à l'idée mère de l'œuvre dont je poursuis le développement. Je soutiens que le Parlement doit personnifier l'opinion publique de l'Angle-

terre ; et assurément cette opinion consulte beaucoup plus, pour se faire, l'intérêt foncier que l'intelligence pure du pays. La fine fleur de la Bohême, composée des gens à trente-six idées et quarante misères, n'a pas le droit d'obtenir plus d'influence au Parlement qu'elle n'en a dans le pays, où elle ne pèse pas beaucoup. Seulement, tout bien considéré, je crois que le pays pourrait faire à l'intelligence une part un peu plus large dans sa représentation ; il y a au Parlement une forêt de lourdauds opulents qu'on pourrait éclaircir tant soit peu.

La dernière fonction du Parlement qu'il me reste à examiner c'est celle qui consiste à informer le pays, comme je l'ai déjà dit, à porter devant la nation, au moyen de ses membres, les idées, les griefs et les désirs de certaines classes. Il ne faut pas confondre cette fonction avec celle que j'ai nommée la fonction éducatrice. Dans la pratique, il est vrai, ces deux fonctions s'emboîtent l'une dans l'autre. Mais il en est de même pour beaucoup d'autres choses qu'il importe de séparer quand on en donne la définition. Le fait que deux choses se trouvent souvent ensemble doit plutôt servir de motif que d'empêchement à ce qu'on les sépare en idée. Il peut arriver que parfois elles ne se rencontrent point, ce qui embarrasse fort ceux qui ne se sont pas habitués à les distinguer. La fonction éducatrice fournit au pays des idées vraies, elle appartient à ses esprits les plus élevés ; mais la fonction *informatrice* se borne à faire con-

naître des idées spéciales, elle n'appartient qu'aux spécialistes. Chaque classe a ses pensées, ses besoins, ses opinions dont certains cerveaux se préoccupent spécialement. Ce n'est pas sur les visées de ces spécialistes qu'un peuple doit modeler ses déterminations, et des orateurs animés d'un esprit si particulier ne sauraient être des guides sûrs en politique. Cependant il est bon d'entendre ces orateurs et de tenir compte de ces opinions. L'esprit moderne a pour principe la tolérance et aussi l'examen de toute chose. Si la science moderne est devenue ce qu'elle est, c'est à force d'examiner des faits isolés, ennuyeux et peu intéressants à première vue. On a raconté qu'un grand chimiste attribuait la moitié de sa réputation à son habitude d'examiner, après chacune de ses expériences, les résidus dont il avait l'intention de se débarrasser. Le premier venu pouvait connaître les résultats généraux de l'expérience, mais dans les résidus se trouvaient une foule de petits phénomènes et de transformations à observer, et de cette observation ont jailli quelques découvertes glorieuses pour l'homme qui était capable de la faire. Il en est ainsi relativement aux conceptions des rêveurs qu'on dédaigne. Elles peuvent renfermer des germes de vérité qui sont précisément ceux donc on a besoin, tandis qu'on connaît tout le reste de leurs systèmes.

Voilà ce que savaient parfaitement nos ancêtres. Ils s'efforçaient de donner un *caractère* aux divers

colléges électoraux, ou à plusieurs d'entre eux. Ils voulaient accorder un avocat au commerce maritime, à l'industrie des laines, à celle des toiles; ils voulaient que le Parlement fût à même de consulter les intérêts particuliers, avant de rendre une décision au nom de tout le pays. C'est là en effet un motif véritable d'admettre les classes ouvrières à une part dans la représentation, du moins dans la mesure nécessaire pour améliorer le Parlement! Les artisans des villes se trouvent avoir maintenant beaucoup d'idées, beaucoup d'aspirations; ils sont animés d'un rayon spécial de la vie intellectuelle; ils croient qu'on a méconnu ou négligé leurs intérêts, ils s'imaginent avoir quelque chose de nouveau à dire, et posséder d'autres idées que celles du Parlement. On devrait leur permettre de tenter l'épreuve auprès du Parlement et d'exprimer leurs conceptions propres de la même façon que les autres classes; il faudrait écouter leurs défenseurs comme on écoute ceux des autres. Avant le bill de réforme, il y avait moyen de parvenir à ce but. Le membre nommé pour Westminster et d'autres membres, étant élus par le suffrage universel ou par un système très-voisin de celui-là, pouvaient à leur convenance proclamer les griefs et les idées ou ce qu'on regardait comme les idées et les griefs des ouvriers. Le système introduit en 1832 est si inflexible qu'il a causé l'embarras actuel et beaucoup d'autres.

Jusqu'à ce qu'on en vienne à opérer cette modification dans la Chambre des communes, cette Chambre

sera imparfaite comme la Chambre des lords, c'est-à-dire qu'elle *paraîtra* entachée d'un vice. Tant que les lords ne consentiront pas à se rendre en personne dans le lieu de leur réunion, on aura beau prouver par des raisonnements que la Chambre haute accomplit convenablement son œuvre de révision, il sera difficile de faire accepter ces raisonnements abstraits. De même, tant qu'une partie considérable de la population, agglomérée dans certains districts, et ayant des idées et des aspirations politiques, n'aura pas au Parlement des avocats connus et visibles, vainement on prouvera dans les livres que la représentation du pays suffit à sa tâche, le monde ne le croira point. Le XVIIIe siècle avait en politique cette maxime que « les grandes apparences sont de grandes réalités ». C'est en vain qu'on démontrera que les ouvriers n'ont pas lieu de se plaindre, que les classes moyennes ont fait pour eux tout ce qu'il est possible de faire; en vain on entassera tous les arguments qu'il n'est pas besoin de répéter, car ils sont stéréotypés dans les journaux, et on les sait par cœur, tant que s'élèvera contre les raisonnements « cette grande apparence » que les artisans n'ont pas au Parlement des avocats visibles et chargés d'exprimer à chaque instant leurs désirs, la « grande réalité » qui y correspondra c'est un mécontentement général. On avait beau prouver, il y a trente ans, que Gatton et *Old Sarum* étaient des siéges précieux qu'on devait conserver sur la liste électorale, attendu qu'ils four-

nissaient des membres excellents à la Chambre des communes, à ces réflexions on répondait de toutes parts : « C'est fort bien, mais il n'y a point là d'habitants. » De même on dit partout aujourd'hui : « Il est » évident que notre système représentatif est impar- » fait, puisqu'une classe immense n'a pas de défen- » seur au Parlement. » La seule réponse qu'il y avait à faire autrefois à ceux qui criaient contre les colléges électoraux sans habitants, c'était de transférer le droit électoral de ces colléges à des colléges ayant une population ; aujourd'hui, pour couper court aux récriminations fondées sur ce que les artisans ne sont pas représentés, le seul moyen c'est de leur donner des représentants, de faire en sorte qu'il y ait à la Chambre des communes un certain nombre de membres choisis par les artisans et pénétrés de l'axiome que Carlyle formulerait en ces mots : « L'artisanisme est le besoin du jour. »

VII

LES CHANGEMENTS DE MINISTÈRE.

Il y a une fausse appréciation à laquelle la Constitution anglaise donne lieu périodiquement. Des circonstances se présentent souvent dont le retour bien qu'irrégulier est naturel ; toutes les fois qu'elles arrivent, elles ne manquent jamais d'engendrer cette appréciation. Comme on le sait, ce sont les rapports du Parlement et surtout de la Chambre des communes avec l'exécutif qui caractérisent surtout notre système politique ; or, ils entraînent fréquemment un fait qui embarrasse beaucoup le jugement de certaines personnes.

Ce fait, c'est un changement de ministère. Tous nos administrateurs partent ensemble ; le pouvoir exécutif change tout entier ; ou, du moins, tous les chefs des divers départements qui le composent donnent ensemble leur démission ; et à chaque changement il se trouve des théoriciens pour déclarer que c'est là une coutume ridicule. « Admettons, » disent-ils, que M. Gladstone et lord Russell se sont » trompés au sujet de la réforme ; admettons que

» M. Gladstone n'ait pas réussi à la Chambre des
» communes ; mais, l'un ou l'autre de ces deux cas
» échéant, pourquoi donc tous les chefs des départements doivent-ils se retirer en même temps?
» Est-il rien de plus absurde que ce qui est advenu
» en 1858? Lord Palmerston, pour la première fois
» de sa vie, avait commis une étourderie: il avait
» répondu brusquement à de sottes questions; il
» s'était permis de mettre dans le Cabinet un personnage qui avait un vilain procès à propos d'une
» femme; il avait eu le tort, ou bien son secrétaire
» des affaires étrangères avait eu le tort de ne pas
» répondre par une dépêche à une dépêche française ;
» notre ambassadeur avait simplement reçu pour
» instruction d'y faire une réponse orale. Et voilà
» que pour ces bagatelles, pour des choses qu'en
» somme on ne pouvait regarder que comme des
» erreurs isolées et sans caractère administratif,
» tous les départements de notre administration ont
» perdu leurs chefs! Le bureau de l'assistance légale
» a eu un nouveau chef, le ministère de l'intérieur
» un nouveau chef, le ministère des travaux publics
» un nouveau chef. N'était-ce pas réellement absurde? »

Cette objection est-elle bonne, est-elle mauvaise? Le changement total du ministère est-il en général un acte de sage politique?

De cet usage il résulte trois inconvénients : d'abord cet usage peut placer tout d'un coup à la tête de nos

affaires des hommes nouveaux et sans expérience. Il y a quelque temps, lord Cranborne ne songeait pas plus à devenir secrétaire de l'Inde qu'à se faire agioteur. Jamais il ne s'était occupé de la question indienne. Assurément il parviendra à s'en tirer, parce qu'il est habile et que son éducation lui permet de se rendre compte de tout; mais enfin la question Indienne n'était ni sa spécialité, ni l'objet favori de ses études et de ses pensées intimes. Comme il se trouve que lord Russell et M. Gladstone sont en désaccord avec la Chambre des communes, voilà lord Cranborne secrétaire des Indes, et voilà qu'un homme tout à fait inexpérimenté en ce qui concerne les affaires Indiennes est appelé à gouverner l'empire indien.

Du moment que tous les chefs des ministères quittent à la fois leurs différents postes, le même cas doit se présenter fréquemment. Si vingt emplois deviennent vacants ensemble, il n'y a presque jamais sous la main, pour les occuper, vingt personnes éprouvées, compétentes et habiles. La composition d'un gouvernement offre des difficultés analogues à celles du jeu de patience chinois; les places ne conviennent pas à ce qu'on y veut mettre. Et l'embarras qu'on rencontre pour établir un ministère est plus grand encore, parce que les ministres peuvent refuser les positions, tandis que les pièces du jeu de patience sont inertes. Il suffit d'un refus pour faire échouer la combinaison. En 1847, lord Grey ne voulant pas entrer dans l'administration que projetait lord Russell,

si lord Palmerston devait être ministre des affaires étrangères, et lord Palmerston s'obstinant à vouloir être ministre des affaires étrangères, on ne put parvenir à former le gouvernement projeté. Il est rare qu'un refus isolé empêche la formation d'un gouvernement, et il faut encore qu'il s'y joigne des circonstances particulières. Mais il arrive très-souvent que des refus paralysent ou dénaturent un gouvernement. Presque jamais le ministre qui s'est chargé de composer une administration ne peut distribuer les situations comme il l'entend; presque toujours les personnages sur lesquels il jette les yeux sont trop fiers, trop exigeants ou trop entêtés pour accepter précisément les postes qui leur conviennent.

Ce système a un autre inconvénient que de confier des postes à des ministres qui ignorent ce qu'ils devraient savoir quand ils entrent en fonctions; il maintient dans l'apathie les ministres qui sont au pouvoir. Un homme d'État peut-il porter beaucoup d'intérêt à son œuvre, quand il sait que des événements dont il n'est pas le maître, des erreurs auxquelles il n'a aucune part, des métamorphoses d'opinions qui ne dépendent pas de lui, peuvent l'arrêter au milieu de ses travaux sans qu'il ait l'assurance de revenir jamais à son poste? Le ministre nouveau devrait avoir un motif excellent d'étudier à fond les affaires de son département, mais, en Angleterre, il n'est nullement stimulé par l'état des choses. Le dernier courant de la politique l'a apporté au pouvoir

avec son parti, une vague peut l'en éloigner bientôt. Sans doute, malgré ces raisons, l'homme d'État jeune et ardent prend quelquefois un vif intérêt à sa tâche, mais la plupart des personnages politiques, surtout ceux qui sont vieux, n'en font pas autant. Quand il ne se sent pas sûr de sa place en présence des événements dont les vicissitudes donnent et enlèvent le pouvoir, un ministre consacre beaucoup plus ses préoccupations à l'étude de ces événements qu'aux détails de ses fonctions.

Enfin un changement soudain de ministres peut souvent entraîner de graves dangers en bouleversant la politique. Dans beaucoup d'affaires et même dans la plupart, sans doute, mieux vaut l'esprit de suite avec la médiocrité, que le tohu-bohu avec de grands talents. Par exemple, aujourd'hui que le progrès des sciences opère une révolution dans les engins de guerre, il est coûteux et nuisible de changer fréquemment les personnes qui surveillent l'armement des troupes et de la flotte. Si l'on confiait à une seule personne le soin de faire un choix entre les inventions nouvelles, cette personne, pourvu qu'elle fût compétente, arriverait, après une expérience de quelques années, à un résultat tolérable. Avec de la persévérance, de la régularité, de l'observation, on diminue, quand on ne parvient pas à vaincre les difficultés. Mais quand les chefs qui dirigent les affaires se succèdent rapidement, on éprouve beaucoup plus d'embarras. L'expérience ne se transmet pas de l'un

à l'autre parmi les chefs; a-t-on jamais vu, dans un collége, que dans une classe le premier élève d'une année transmît son expérience au premier élève de l'année suivante? Le résultat le plus précieux d'une observation, c'est de donner à l'esprit les moyens d'éviter instinctivement diverses erreurs; mais l'esprit qui s'est ainsi mûri par l'expérience n'est pas chose transmissible, et un ministre qui se retire ne peut pas plus en faire don à son successeur qu'un frère aîné à son frère cadet. On comprend quel manque de suite et de base pour les calculs peut accompagner le rapide changement des ministres.

Ce sont là de graves arguments; mais on peut, je crois, y répondre complétement ou en partie par quatre considérations. Un peu de réflexion démontrera que ce changement de ministres est indispensable au gouvernement parlementaire; que tout gouvernement électif entraîne quelque chose d'analogue et que c'est bien pis encore sous le gouvernement présidentiel; que ce changement ne nuit pas nécessairement à la bonne administration des affaires, et qu'au contraire c'est en quelque sorte la condition d'une bonne administration; que les vices de l'administration anglaise ne proviennent pas du gouvernement parlementaire, mais de certains défauts assez marquants dont nous avons à souffrir d'autre part sous le rapport politique et social, en un mot, qu'ils proviennent non pas de ce qui est, mais de ce qui n'est pas.

Premier point. Ceux qui voudraient ôter au Parle-

ment le droit de choisir les ministres n'ont pas bien compris ce que c'est qu'un Parlement. Un Parlement n'est pas autre chose qu'un grand meeting composé de gens ayant plus ou moins de loisir. Plus vous lui donnerez de pouvoir, plus il sera porté à s'informer de tout, à tout réglementer, à se mêler de tout. Sous le despotisme, l'activité du despote est restreinte par ses capacités physiques et par les distractions du plaisir ; le despote n'est qu'un homme, il n'a que douze heures dans sa journée, et il n'est disposé à en consacrer qu'une partie à des affaires sérieuses ; le reste est pour la cour, le harem ou la société. Autour de lui, comme autour d'un centre, tous les plaisirs du monde se donnent rendez-vous. Le plus souvent il ne cherche à comprendre qu'une partie des affaires politiques, sachant bien, avec cet instinct dont la nature a doué ses pareils, qu'il doit renoncer à en comprendre un grand nombre. Mais un Parlement est composé de beaucoup de gens qui ne sont pas si entourés de plaisirs ; en établissant un Parlement, on confie l'autorité à un despote qui peut disposer de tout son temps, qui a une vanité sans bornes, qui a ou croit avoir une intelligence sans limites, qui prend son plaisir à travailler et dont l'activité fait la vie. La curiosité du Parlement s'étend sur toutes choses. Sir Robert Peel voulut un jour avoir la liste de toutes les questions qu'on lui avait posées dans une seule séance du soir. Elles avaient rapport à cinquante sujets environ, et il n'y avait aucune raison

pour qu'on n'y eût ajouté mille autres sujets. Après le questionneur A vient le questionneur B; les uns adressent des questions par un véritable amour de la vérité, ou par un désir réel de s'instruire; d'autres pour voir leurs noms dans les journaux; d'autres tiennent à montrer ainsi leur vigilance au collége électoral qui les surveille; d'autres pour faire leur trouée dans les régions gouvernementales; d'autres obéissent à une foule de motifs dont ils ne peuvent pas se rendre compte ou parce qu'il est entré dans leurs habitudes de faire des interpellations. Et il faut répondre à tous d'une manière convenable. On a dit que c'était Darby Griffith qui avait renversé la première administration de lord Palmerston, et il est de fait que le ton impertinent avec lequel ce ministre répondait à des hommes sérieux, tant il se croyait sûr du triomphe, n'a pas peu contribué à lui nuire auprès du Parlement. Il a quelqu'un que personne ne consent à voir traiter légèrement, c'est soi-même; de même, il y a une chose que jamais assemblée souveraine ne laissera entamer ni ridiculiser, c'est son propre pouvoir. Aussi le Parlement impose comme un devoir au ministre du jour de s'expliquer sur tous les points de l'administration, de donner le motif des mesures prises, et de dire pourquoi on ne prend pas telles autres mesures.

Ce n'est pas le hasard des interpellations qu'un ministre a le plus lieu de craindre. Il se peut qu'une cinquantaine de membres désirent que l'administra-

tion agisse d'une certaine manière, tandis que cinquante autres ont une autre façon de voir, ce qui enlève au ministère l'unité d'action, et, tout en le détournant de ses propres entreprises, l'empêche de suivre avec constance les opérations qu'on lui commande. Rien de plus simple ! Il n'est pas un département de l'administration qui ne soit quelquefois sur les épines; une faute en apparence et quelquefois une vraie faute vient frapper les yeux du public. Aussitôt les membres du Parlement qui, dans des sens opposés, veulent influencer le ministère, se hâtent de saisir l'occasion. Les voilà qui font des discours, réclament la production de documents et entassent des monceaux de statistique. Ils déclarent que « dans aucun autre pays on ne permettrait de suivre une ligne politique telle que la suit le département en question; que c'est de la politique surannée, qu'elle coûte beaucoup d'argent, beaucoup de sang; que l'Amérique agit tout autrement, que la Prusse fait tout le contraire ». Et les journaux de répéter ces déclamations, chacun selon sa couleur. Ces petits scandales de la vie administrative amusent le public. Les articles qu'on fait là-dessus sont faciles à écrire, faciles à lire, ils fournissent ample matière au caquetage et caressent la vanité humaine. En les lisant, chacun se dit : « Dieu merci, je ne suis pas comme cet homme; ce n'est pas moi qui ai envoyé du café vert en Crimée; ce n'est pas moi qui ai expédié des cartouches du nouveau modèle pour les canons ordi-

naires, et des cartouches ordinaires pour les canons perfectionnés. Moi, je gagne de l'argent, ce pauvre fonctionnaire ne sait qu'en dépenser. » Quant à la défense du ministre, personne ne s'en occupe, on ne lit pas un mot de ce qui y a rapport. D'ailleurs, il est naturel qu'à première vue cette défense ne paraisse pas solide. L'opposition n'étant pas gênée pour choisir son point d'attaque, n'entame la lutte que dans des circonstances où il est rare que du moins à la surface le ministère semble avoir raison. A première vue, il semblera toujours qu'on a mal agi; que, par exemple, on a laissé mourir des soldats, que certains canons ne partiront pas, que certains navires sont incapables de prendre la mer. Tout ce qu'on lit plaide contre le ministère, et tout ce qu'on dit en sa faveur ne fait qu'ennuyer.

Rien d'égal à l'embarras du ministère qu'on attaque, s'il n'a dans le sein du Parlement un défenseur officiel. Les guêpes de la Chambre s'attachent aux membres de l'administration, elles savent qu'elles peuvent les piquer sans crainte de représailles. Le germe primitif du mécontentement fructifie avec abondance. On tombe sur le ministère du jour; c'est lui qui est à la tête de l'administration, c'est à lui de relever les erreurs, s'il y en a. Le chef de l'opposition s'exprime de cette manière : « Je m'adresse au très-honorable premier lord de la Trésorerie ; il connaît les affaires. Sans doute, je ne partage pas ses vues politiques, mais il est, à peu près, maître absolu de

ses déterminations et de sa conduite. Il a le pouvoir de faire tout ce qui lui plaît. Eh bien, je fais appel à son bon sens, je lui demande si l'on doit tolérer dans un service public des erreurs si gratuites et une incapacité si notoire? Peut-être le très-honorable ministre m'accordera-t-il son attention, quand en m'appuyant sur les documents officiels de ce département je montrerai, etc., etc. »

Que doit faire le ministre? il n'a jamais entendu parler de l'affaire et il ne s'en soucie point. Plusieurs amis du ministère font de l'opposition au département qui est mis en cause; un homme sérieux, dont la sagesse inspire de la confiance, murmure tout bas: « Vraiment, c'est trop fort! » Le secrétaire du Trésor, de son côté, exprime son opinion: « La Chambre, dit-il, est inquiète. Plusieurs membres vacillent. A déclarait hier que, depuis quatre séances, il était dégoûté. Je ne suis pas loin de croire que le département attaqué a eu quelques torts. Peut-être qu'une enquête, etc., etc. ». Là-dessus le premier ministre se lève et dit que le gouvernement de Sa Majesté, après avoir sérieusement étudié cette affaire importante, ne croit pas être à même d'affirmer que, dans une matière aussi compliquée, le département a su éviter toutes les erreurs. Il n'accepte pas, néanmoins, toutes les critiques qu'on a faites et dont quelques-unes sont évidemment contradictoires. S'il est prouvé que A est mort le mardi pour avoir pris du café vert, il est certain que ledit A n'a pas eu à

souffrir de la négligence des médecins dans la journée du jeudi suivant. Cependant, en une affaire si complexe et avec laquelle on est si peu familiarisé d'ordinaire, le Gouvernement ne donnera pas son avis. Et dans le cas où l'honorable membre voudrait soumettre la question à un comité de la Chambre, le Gouvernement y consentirait volontiers. »

Il arrive parfois que le département qui se trouve ainsi à l'écart, ne se fiant point au reste du ministère, se précautionne d'un ami ; mais c'est un rare bonheur que de rencontrer dans ce cas un ami judicieux. Les personnes qui sont disposées à accepter ce rôle ne le font habituellement que par complaisance. Elles peuvent avoir d'excellentes intentions, être fort graves et fort respectables, mais elles fatiguent. Leurs discours peuvent être excellents, mais ils pèchent en un point. Ces orateurs ont beau s'exprimer en très-bons termes, le décorum qui enveloppe leurs paroles met tout l'auditoire en fuite. Un orateur de ce genre est incapable de lutter contre deux sommités de la Chambre, qui mettent ses arguments en lambeaux. Si ses adversaires démontrent ou prétendent qu'il se trompe sur les faits, il se lève avec fracas pour s'expliquer; dans sa précipitation, il perd la tête, il ne retrouve pas ses notes, le sang lui monte au visage, il s'embrouille, devient incompréhensible et s'assied. Le voilà qui sort de la Chambre avec la conviction que la cause du département dont il s'est fait le défenseur est perdue, et

c'est ce que le *Times* annonce au monde avant son lever.

Quelques publicistes ont émis l'opinion que, pour parer à cet embarras, les chefs des départements ministériels devraient avoir le droit de prendre la parole dans la Chambre. Mais on a essayé ce système sans succès. M. Guizot, qui en a fait l'expérience, affirme qu'il n'a aucun avantage. Toute grande assemblée populaire a un certain esprit de corps; elle a ses priviléges, ses préjugés, ses idées particulières. Une de ces idées, c'est qu'elle doit accorder, avant tout, sa confiance à ses propres membres, aux personnes qu'elle voit tous les jours, dont elle connaît les qualités, et qui font leurs preuves devant elles. Un fonctionnaire qui viendrait du dehors pour lui adresser la parole ne serait pas de son goût: ce serait un étranger dont on se méfierait et dont le langage n'aurait aucun prestige. Souvent même il aurait le rôle d'une victime; tous les bavards de la Chambre se jetteraient sur lui pour le soumettre à un examen en règle. Ce serait une sorte d'interrogatoire auquel il lui faudrait répondre. On l'accablerait de chiffres et de détails. Tout l'effet de ses paroles disparaîtrait sous le fatras des menues questions et irait se perdre dans l'épaisse poussière des petites discussions.

Ensuite, cette personne aurait bien rarement un talent oratoire. Elle parlerait en bureaucrate. Habituée au silence du cabinet, à la routine qui y suit son cours paisible et au respect des subalternes,

cette personne aurait de la peine à affronter le vacarme d'une assemblée publique; elle divaguerait, parlerait autrement qu'elle ne le devrait faire, céderait à l'emportement et se croirait sur le banc des accusés. Après avoir été caressée par les flatteries d'employés respectueux, elle serait étonnée de se trouver en butte à l'importunité des criailleries et des invectives. Elle prendrait en haine toute la Chambre qui le lui rendrait bien; on aurait alors le spectacle d'un orateur parlant sans autorité devant un auditoire hostile.

Ce qui augmente les difficultés de cette situation, c'est qu'un administrateur venu du dehors ne peut se rendre le Parlement favorable qu'à force de bons arguments. Aucune voix ne lui est acquise d'avance pour leur servir d'appui. Et même, il a contre lui l'hostilité systématique et active de quelques membres toujours prêts à l'attaquer. Toute mesure qui améliore un département ministériel sur des points importants ou nouveaux doit naturellement être suggérée par une influence extérieure; mais il faut qu'il se tienne en garde contre le plus grand danger qu'il puisse courir, c'est-à-dire contre des choses spécieuses que l'évidence semble conseiller, et qu'il doit repousser au nom de certaines considérations dont l'évidence n'est pourtant pas aussi grande. Or, les mauvaises idées, tout aussi bien que les bonnes, ne manquent pas de trouver des défenseurs d'abord dans la presse, puis au Parlement. Si un fonction-

naire permanent veut s'opposer aux mauvaises, il ne peut compter que sur la puissance de son argumentation. Le ministre qui est à la tête du gouvernement ne lui prêtera guère son concours. « Les individus qui ont des fonctions permanentes, » se dira le premier ministre, « s'arrangeront comme ils le pourront. Pour ma part, je ne peux pas me donner du tracas. Je n'ai qu'une majorité de neuf voix, et encore elle est bien hésitante. Pourquoi irai-je me faire des ennemis pour des gens que je n'ai pas nommés? Ils n'ont rien fait pour moi, je ne peux rien faire pour eux. » Et si le fonctionnaire permanent vient solliciter son aide, il lui répond avec emphase: « Si votre administration parvient à démontrer au Parlement qu'elle a toujours suivi la ligne de conduite la plus conforme aux intérêts publics, personne plus que moi n'en sera satisfait. Je ne sais pas s'il me sera possible de me trouver à la séance de lundi, mais, si j'ai ce bonheur, j'écouterai votre exposé officiel avec la plus grande attention. » C'est ainsi qu'il laissera le fonctionnaire permanent en proie aux railleries des plaisants, aux interpellations des bavards et aux attaques dangereuses des novateurs parlementaires.

A la tyrannie que le Parlement exerce incessamment sur les fonctionnaires publics, il y a un remède et un seul remède; c'est de donner aux différentes branches de l'administration un chef parlementaire, et que des liens étroits unissent au ministère du jour et au parti qui, dans le Parlement, a la majorité. Ce

chef parlementaire joue alors le rôle d'un préservatif. Avec ses amis il forme un rempart à son département contre les obsessions dont les assaillent les mouches du coche que renferment et la Chambre et le pays. Tant qu'une administration est exposée au hasard des votes qui peuvent modifier sa conduite, elle n'a ni sécurité, ni esprit de suite. Il est possible que notre artillerie et notre flotte ne soient pas aujourd'hui dans un état de perfection. Mais leur état serait encore pire si trente ou quarante partisans de tel ou tel système nouveau se trouvaient toujours en mesure de proposer une motion au Parlement et de faire adopter leur système en dépit de l'administration. La « Compagnie des canons à culasse noire » et la « Compagnie des vaisseaux adamantins » auraient bien vite des avocats au Parlement s'il suffisait de trente ou quarante membres pour assurer à leurs produits la clientèle nationale. C'est à ce danger que pare aujourd'hui la présence, dans le Parlement, d'un chef pour chaque branche d'administration. Dès que l'opposition commence ses attaques, ce chef prépare ses moyens de défense. Il étudie le sujet, rassemble ses arguments, empile des petits lots de statistique dont il espère tirer un bon effet. Sa réputation étant en jeu, il désire montrer qu'il est digne de sa place et qu'il mérite de l'avancement. La Chambre le connaît bien, l'aime peut-être, en tout cas elle lui accorde son attention et le range parmi les orateurs ordinaires dont elle écoute la parole et dont elle prend les avis

en considération. Sûr de se faire entendre, il saura présenter sa défense dans les meilleures conditions. Après avoir esquissé son discours, il s'achemine vers le secrétaire du Trésor et lui dit tranquillement : « Vous savez, on porte une motion contre moi pour mardi. Je pense que vos hommes y seront. Il y a quelques individus qui vont me tarabuster, et, bien qu'ils ne s'entendent pas le moins du monde entre eux, ils sont tous contre mon administration ; ils voteront tous pour l'enquête. » Et le secrétaire lui répond : « Mardi, dites-vous ; oh ! » ajoute-t-il en jetant les yeux sur un papier, « je ne pense pas que ce soit pour mardi. Higgins doit parler sur l'éducation ; il en aura pour longtemps. N'importe, tout ira bien. » Puis il va glisser un mot par-ci par-là, et, le jour où la motion se présente, on voit derrière le banc de la Trésorerie une longue file de personnages aussi dévoués que sérieux ; il se peut même qu'un orateur indépendant qui est en dehors de cette bande se lève pour défendre le ministre ; l'administration l'emporte de trente-trois voix, et les affaires reprennent leur cours.

Ce contraste que nous venons de retracer n'est pas imaginaire. Souvent on a essayé de laisser l'administration aux mains d'un chef que ne protégeait aucune autorité dans le Parlement. L'expérience n'a jamais réussi. Le Parlement, à force de tatillonner, rendait tout service impossible. L'exécution primitive de la Loi des Pauvres en offre l'exemple le plus remarquable. Bien qu'aujourd'hui encore cette partie

de l'administration ne soit guère bonne, on peut dire que ce qu'elle a de bon, elle le doit à la présence d'un défenseur officiel qu'elle a dans la Chambre des communes. Sans cela, nous aurions vu commettre de nouveau les fautes commises sous l'ancienne loi, tout en ayant à déplorer la mesquinerie qui préside à l'application inhabile de la loi actuelle dans nos grandes villes. On s'en serait complétement remis aux soins des administrateurs locaux. Le Parlement aurait tant tracassé le Bureau central qu'il en aurait paralysé les services; les autorités locales seraient devenues despotiques. Autrefois on avait confié l'administration de la Loi des Pauvres à des « Commissaires » qu'on avait surnommés les trois rois de Somerset House. Certainement on n'avait pas choisi des gens incompétents. Au moment de la crise, M. Chadwick, l'un des administrateurs les plus actifs et les meilleurs d'Angleterre, était le secrétaire et comme le moteur central du système; pour commissaire principal, on avait sir George Lewis, le premier administrateur de notre temps, peut-être. Mais la Chambre des communes ne voulait pas laisser la commission agir comme elle l'entendait. Longtemps la commission trouva des défenseurs parce que les whigs, qui l'avaient créée, avaient un intérêt de parti à la protéger. Il y eut d'abord assez d'entrain dans cette administration tant que son existence rachitique eut, pour se soutenir, une force artificielle. Mais ensuite on livra les commissaires à leur propre faiblesse. Tandis que toutes les localités étaient représen-

tées au sein du Parlement, ils n'y avaient aucun avocat; tandis que les intérêts les plus insignifiants ou les plus méprisables y trouvaient des défenseurs, la commission n'y était point défendue. Dans les campagnes, les administrateurs communaux cherchaient à augmenter leurs honoraires au moyen de contributions; dans les villes, on n'aimait pas le contrôle de la commission et l'on évitait les dépenses. Il fallut en venir à dissoudre la commission et à trouver un chef parlementaire pour protéger les opérations de la Loi des Pauvres; on n'est pas arrivé à la perfection, néanmoins c'est un progrès énorme sur l'ancien état de choses. Si le système n'a pas bien fonctionné, c'est parce que l'autorité centrale a trop peu d'influence, mais, dans l'ancien système, l'autorité centrale perdait tous les jours son influence, et maintenant elle n'en aurait plus du tout. Quand sir George Lewis et M. Chadwick ne sont pas parvenus à soutenir leur administration contre le Parlement où elle n'était pas représentée, peut-on supposer que des commissaires moins adroits et moins actifs auraient pu atteindre ce résultat?

On voit par là combien, dans un bon gouvernement parlementaire, il importe que chaque branche de l'administration ait au Parlement un chef qui change en même temps que le ministère; heureusement, la nature des choses se charge de procurer de tels chefs au moyen de l'organisation des partis. En Amérique, où la périodicité des élections présidentielles et la

fréquence des autres élections a donné aux partis une organisation plus forte que partout ailleurs, l'effet en est terrible pour les fonctions publiques. Il s'opère un changement de titulaire pour toutes les fonctions à chaque élection présidentielle, quand, du moins, un nouveau parti arrive au pouvoir. Ce ne sont pas seulement, comme en Angleterre, les postes élevés, mais bien les postes inférieurs qui changent de titulaires. Les proportions du mouvement financier se sont accrues à un tel point au département du Trésor fédéral, que là au moins, il faudra dans l'avenir conserver d'une façon permanente un élément considérable. Un budget de 90 000 000 liv. st. comporte des recettes et des dépenses dont on ne peut pas charger un corps de fonctionnaires passagers et qui se renouvelle sans cesse. Cependant, jusqu'à ce jour, les Américains se sont efforcés de marcher non-seulement avec des chefs qui pour chaque administration changent souvent, mais même sans avoir recours à l'existence d'une bureaucratie stable. Ils ont du reste, sur ce point, des facilités que n'ont pas les autres peuples. Tous les Américains savent administrer; c'est merveille de voir combien d'entre eux peuvent être successivement jurisconsultes, financiers ou intendants militaires; ils n'ont pas, comme en Europe, à redouter l'effet que peuvent produire les changements de fonctionnaires, car ils trouvent plus facilement qu'en Europe les hommes capables de les remplacer; ils n'ont pas à craindre non plus, comme en

Angleterre, que la perte de son emploi ne laisse un homme sans moyens d'existence au milieu de sa carrière, sans espérance pour l'avenir et sans rémunération pour le passé : car, en Amérique, par des raisons que nous n'avons pas à étudier, il y a une foule d'occasions pour un homme de se relever, et tel qui, en Angleterre, serait ruiné par un faux pas, trouve bientôt là-bas des facilités pour remonter sur sa bête. Il est probable que les Américains abandonneront, dans une certaine mesure, leur système actuel de bouleversements administratifs, mais le fait que ces bouleversements ont lieu dans le pays qui peut seul comparer au nôtre son gouvernement libre doit nous servir à supporter patiemment les petites crises du gouvernement parlementaire.

Voilà, je crois, des arguments qui paraîtront concluants à presque tout le monde. Mais on nous fera peut-être ici l'objection suivante : « Vous venez de prouver, nous dira-t-on, ce qu'on ne nie point, à savoir que ce système de changements périodiques est une nécessité du gouvernement parlementaire ; mais vous n'avez pas prouvé ce que nous nions formellement, que ce changement soit une bonne chose. Le gouvernement parlementaire peut avoir cette conséquence entre autres, c'est bien possible, mais nous affirmons que c'est là un vice du système. » Pour répondre à cela, je crois qu'on peut démontrer non pas que les mêmes changements doivent nécessairement se produire dans un système d'administration

qui serait parfait, mais enfin qu'un système d'administration pour se perfectionner doit subir quelque changement analogue.

On a en Angleterre, actuellement, un certain penchant pour la bureaucratie, au moins dans le monde des publicistes et des salons où l'on cause ; on s'est pris d'un bel amour pour ce système. Si le peuple anglais ne consent pas facilement à se dépouiller de ses idées enracinées, il a en revanche beaucoup d'idées volantes. Tout événement important qui se passe en Europe tourne momentanément les esprits vers l'une ou l'autre de ces dernières idées. Or, le triomphe des Prussiens, qu'on regarde comme le peuple bureaucratique par excellence, a provoqué chez nous, pour la bureaucratie, un élan d'admiration qui aurait été jugé impossible il y a quelques années. Je n'ai pas la prétention de critiquer par moi-même la bureaucratie prussienne, dont le contact n'est certainement pas agréable pour les étrangers, ce qui, du reste, n'est qu'un détail ; mais il est certain que, malgré l'admiration momentanée que nous avons pour elle à distance, cette bureaucratie n'est pas un objet d'entière satisfaction pour les Prussiens intelligents et libéraux qui la voient fonctionner chez eux. Quelles sont les deux choses que réclame principalement le *Fortschrittpartei*, le parti du progrès, comme l'appelle M. Grant Duff, celui de nos publicistes qui l'a étudié avec le plus de soin et de sens philosophique?

C'est d'abord « un système libéral embrassant tous

les détails de l'administration, pour éviter le scandale si fréquent que présente un corps de fonctionnaires entêtés et routiniers, lequel parvient à neutraliser l'initiative libérale du gouvernement par des moyens détournés ».

C'est, en second lieu, « une méthode facile pour faire justice des fonctionnaires coupables qui, en Prusse comme en France, lorsqu'ils sont en lutte avec de simples particuliers, ressemblent à des guerriers armés de pied en cap luttant contre des gens sans défense. »

Un système auquel les libéraux les plus intelligents du pays peuvent, même avec une simple apparence de raison, adresser des critiques si graves, n'est pas de ceux que l'étranger doive prendre sans crainte pour modèles.

Les inconvénients de la bureaucratie, personne ne les ignore. C'est là une forme de gouvernement qu'on a assez souvent essayée dans le monde, et il est facile de montrer, étant connues les tendances de la nature humaine, quels abus la bureaucratie doit entraîner à la longue.

Un des vices inévitables de ce système, c'est que les bureaucrates songent beaucoup plus à suivre la routine qu'à obtenir de bons résultats, ou, comme dit Burke, « qu'ils regardent le fond comme ayant une importance fort peu supérieure à celle de la forme ». A cela ils sont portés et par l'éducation et par l'habitude. Placés dès leur jeunesse dans cette

partie du service public à laquelle ils sont attachés, ils en étudient les formalités pendant des années et finissent par appliquer ces formalités aux matières les plus insignifiantes. Pour employer le mot d'un ancien auteur, « ils ne sont que les tailleurs des affaires ; ils s'occupent des vêtements au point de vue de la coupe sans s'inquiéter du corps lui-même ». Des gens ainsi élevés doivent en venir à regarder la routine comme un but et non pas seulement comme un moyen, à s'imaginer que le mécanisme perfectionné auquel ils doivent leur dignité est un grand et bel objectif et non point un instrument de travail qui peut être modifié. Or, dans un monde où tout varie, les défauts qu'il s'agit de redresser sont tantôt d'une nature et tantôt d'une autre. Les moyens qui étaient hier les meilleurs à employer sont précisément ceux qui offrent aujourd'hui le plus d'inconvénients ; il peut se faire qu'on veuille entreprendre demain une œuvre nouvelle, et que tous les matériaux accumulés pour l'œuvre d'hier ne constituent qu'un monceau d'obstacles pour ce qu'on veut faire. Le système militaire de la Prusse qu'on admire tant en ce moment, a fourni, il y a soixante ans, un argument contre l'abus de la forme. Tout le monde connaît cette phrase : « C'est Frédéric le Grand qui a perdu la bataille d'Iéna. » Le système que Frédéric avait établi se trouvait excellent pour les besoins de son temps, mais suivi aveuglément, et appliqué à une autre époque, contre de nouveaux compétiteurs, ce système

a été désastreux pour la Prusse. Cette tactique formaliste présenta alors un contraste avec la tactique française qui devait la vitalité dont elle était pleine à une explosion soudaine de la démocratie. Quant au système prussien d'aujourd'hui, c'est le résultat d'une réaction, et l'histoire du système antérieur doit servir d'enseignement pour ce qui peut aussi arriver au nouveau. Le système actuel n'est pas plus vanté aujourd'hui que celui de Frédéric ne l'a été dans son temps, et on sait que la bureaucratie étant disposée à s'enivrer d'un succès et à s'extasier sur son propre mérite, est, parmi les moyens de gouvernement, un de ceux qui perfectionnent et fécondent le moins.

La bureaucratie n'a pas pour défaut unique de déprécier la qualité du gouvernement, elle en aggrave les charges par la quantité. Un vrai fonctionnaire n'aime pas beaucoup le public qui est peu au courant de ses idées fixes; il regarde les particuliers comme stupides, ignorants et bornés, comme incapables de discerner leur intérêt, comme obligés de passer par les bureaux avant de faire quoi que ce soit: la protection entre comme partie fondamentale dans le symbole de tout fonctionnaire; le libre échange est une idée étrangère à sa manière de voir et presque incompatible avec les habitudes de sa vie; et il faut voir comment un excellent critique, exercé à une vie libre et active, a pu décrire les abus du fonctionnarisme.

« Tous les intérêts sociaux qui existent ou qu'on peut imaginer, dit M. Laing, la religion, l'éducation,

la jurisprudence, la police, toutes les variétés du service public ou privé, la liberté d'aller et de venir, même d'une paroisse à une autre comprise dans la même juridiction, la liberté de choisir une branche de commerce ou d'industrie, soit grande soit petite, bref, toutes les façons qu'il y a d'utiliser des forces physiques ou intellectuelles, ou d'employer le capital dans une société civilisée, tout cela est devenu matière à employer et à entretenir des fonctionnaires, tout cela a été centralisé dans un bureau, tout cela est devenu objet de surveillance, de patentes, d'inspection, de rapports et d'intervention, pour une armée de fonctionnaires répandus sur toute la surface du pays et nourris aux dépens du public, sans qu'on puisse reconnaître la moindre utilité à ce qu'ils font. Cependant, ce ne sont point des oisifs qui jouissent d'un traitement et ne sont astreints à aucune obligation. Ils obéissent à une discipline à moitié militaire. En Bavière, par exemple, le fonctionnaire civil supérieur peut condamner aux arrêts son inférieur pour négligence dans l'accomplissement de ses devoirs, ou pour infraction à la discipline. Dans le Wurtemberg, un fonctionnaire ne peut se marier sans la permission de son supérieur. Voltaire a dit quelque part que l'art de gouverner consiste à faire payer aux deux tiers d'une nation tout ce qu'il est possible d'en tirer au profit de l'autre tiers. On arrive à cet idéal, en Allemagne, au moyen du fonctionnarisme. Les fonctionnaires dans ce pays ne sont pas faits pour le

peuple, c'est le peuple qui est fait pour les fonctionnaires. Toute cette machine du fonctionnarisme, avec ses rangs si nombreux et ses degrés dans chaque district, avec cette horde d'employés et de surnuméraires qui attendent des places, des nominations ou des promotions, tout cela était établi pour soutenir le trône dans le nouvel état social du continent; c'était une classe qui, liée au peuple par ses rapports avec lui dans l'accomplissement des devoirs officiels qui le mêlent à toutes les affaires publiques et privées, était attachée par l'intérêt au pouvoir royal. La classe des fonctionnaires ou *Beamptenstand* devait remplacer l'ancienne noblesse, la bourgeoisie, les capitalistes et les grands propriétaires ; par le nombre, elle devait suppléer à ce qui lui manquait de poids et d'influence individuellement. En France, quand Louis-Philippe fut renversé, le nombre des fonctionnaires civils s'élevait à 807,030. Cette armée civile comptait deux fois plus d'individus qu'il n'y avait de soldats. En Allemagne, la classe des fonctionnaires doit être relativement plus nombreuse, le système de la landwehr imposant beaucoup plus de limites que la conscription à la libre activité du peuple ; il faut beaucoup plus de gens pour surveiller les détails de la réglementation ; en outre, les juridictions à moitié féodales et les formes légales nécessitent beaucoup plus d'écritures et de formalités que la procédure suivie devant les tribunaux sous l'empire du Code Napoléon. »

Une bureaucratie doit inévitablement regarder

comme son devoir d'augmenter l'autorité officielle, ainsi que l'ensemble des affaires officielles, et des personnages officiels, et non pas de laisser au public la liberté de ses allures ; elle surcharge donc l'élément gouvernemental par la quantité, comme elle le déprécie sous le rapport de la qualité.

La vérité, c'est qu'une bureaucratie expérimentée, dont les membres ont été exercés dès leur jeunesse dans leur spécialité, a beau se targuer d'un apparat scientifique, elle n'en est pas moins incompatible avec les vrais principes de l'art administratif. Cet art n'a pas encore été réduit en préceptes ; mais d'expériences nombreuses qui ont été faites, il résulte comme une vapeur de connaissances qui enveloppe la société. Un des principes les plus sûrs qu'on en peut tirer, c'est que le succès dépend d'un heureux mélange d'intelligences spécialistes et non spécialistes, d'esprits dont les uns se préoccupent des moyens et les autres du but. Le succès qu'ont eu à Londres les banques par actions, celles des entreprises récentes qui ont le mieux réussi, ce succès est là pour prouver l'utilité d'un tel mélange. Chacune de ces banques est dirigée par un conseil de personnes dont la plupart ne sont pas exercées aux affaires, mais auxquelles, par supplément, on joint un corps de spécialistes, qui pendant toute leur vie ont pratiqué les affaires de banque. Ces banques mixtes l'ont emporté complétement sur les anciennes banques composées exclusivement de banquiers ; on a reconnu que le Conseil des direc-

teurs a une connaissance plus grande et plus souple, une perception plus vive des besoins qu'éprouve une société commerciale, et des occasions où il faut prêter ou refuser, que les anciens banquiers, lesquels n'ont jamais observé le spectacle de la vie que par les fenêtres de leurs banques. Il en est de même pour les compagnies de chemins de fer les plus prospères de l'Europe ; ces compagnies ont été dirigées non par des ingénieurs ou par des entrepreneurs de transports, mais par des capitalistes, par des hommes ayant une certaine connaissance des affaires. Ces capitalistes s'assurent moyennant finance les services d'administrateurs habiles, comme le procureur ignorant s'assure ceux de l'avocat instruit, et ils parviennent ainsi à diriger leurs affaires beaucoup mieux que ne le feraient les spécialistes divers qui sont sous leurs ordres. Ils combinent ces différentes spécialités, examinent à quel point finit le domaine de l'un et commence le domaine d'un autre, et à cela ils ajoutent une vaste connaissance des grandes affaires, qu'aucun spécialiste ne peut avoir, car on ne l'acquiert que par la pratique d'affaires variées.

Mais, cet avantage qu'offre l'emploi d'intelligences habituées à généraliser, et à mettre en œuvre des matériaux divers, cet avantage dépend entièrement de la position qu'occupent ces intelligences. Il ne faut pas qu'elles soient au bas de l'échelle, ni même au milieu, elles doivent être au sommet. Le commis d'un négociant serait trop novice

dans un comptoir de banquier, mais le négociant lui-même pourrait très-bien donner des avis excellents, pleins de lumière et d'utilité dans un conseil de banque. Le commis du négociant serait tout à fait noyé dans un bureau de chemins de fer, mais le négociant lui-même pourrait donner très-probablement des avis excellents dans un conseil de directeurs. Les sommets des différentes affaires, s'il m'est permis d'en parler ainsi, sont comme les sommets des montagnes, ils se ressemblent beaucoup plus entre eux que les parties inférieures ; les principes sont à peu près les mêmes partout dans ce qu'ils ont d'absolu ; seuls, les détails des régions inférieures contrastent entre elles par leurs bigarrures. Mais il faut avoir voyagé pour savoir que les sommets se ressemblent ; ceux qui vivent sur une montagne s'imaginent que *leur* montagne ne ressemble à aucune autre.

L'application de ce principe au gouvernement parlementaire est chose très-facile ; on reconnaîtra ainsi que l'entrée dans une administration d'un chef venu du dehors n'est d'aucun inconvénient, qu'au contraire elle sert à perfectionner cette administration. Laissée à elle-même, cette administration deviendrait formaliste, absorbante et envahissante pour son propre compte ; elle perdrait probablement de vue le but qu'elle doit poursuivre pour ne voir que les moyens, elle se perdrait par étroitesse d'esprit, elle déploierait en apparence beaucoup d'activité, mais pour ne rien faire en réalité. Un chef venu du dehors

corrigera bien ces défauts. Il peut dire au chef permanent qui est rompu aux formes et aux traditions de son bureau : « Voudriez-vous, monsieur, m'expliquer comment cette règle conduit à ce but qu'on veut atteindre ? Dans l'ordre naturel, la personne qui demande telle chose devrait exprimer son désir par un seul écrit adressé à un seul employé ; vous l'obligez à dire la même chose à cinq employés dans cinq écrits. » Ou bien encore : « Ne vous semble-t-il pas, monsieur, que la raison de cette formalité est périmée ? Quand on construisait des navires en bois, on faisait bien de prendre ces précautions contre le feu ; mais aujourd'hui qu'on les construit en fer, etc., etc. » Si un jeune employé posait ces questions, on n'en tiendrait pas compte. C'est seulement le chef de l'administration qui peut obtenir une réponse. C'est lui, et lui seul, qui peut examiner les vieilleries des bureaux à la loupe du bon sens.

On a surtout besoin d'intelligences fraîches pour renouveler l'administration dans les pays où les affaires se renouvellent souvent. Un pays agricole qui a peu de vie et d'activité peut être gouverné pendant de longues années par un bureau inamovible, sans qu'il en résulte aucun mal. Si, dès l'origine, on a installé sagement ce bureau, il peut bien marcher pendant un long espace de temps. Mais, si le pays progresse, s'il est actif et changeant, le bureau deviendra un obstacle aux perfectionnements, ou il sera détruit lui-même.

Cette façon de considérer l'utilité d'un chef parlementaire d'administration indique combien on a tort de le regarder, ainsi qu'on est porté à le faire, comme le principal administrateur de son département. Feu sir George Lewis aimait beaucoup à éclairer le public là-dessus ; et il avait les moyens de s'y connaître, car, élevé d'abord dans le service civil permanent, il a été ensuite avec succès chancelier de l'Échiquier, secrétaire de l'intérieur, et il est mort ministre de la guerre. Il avait l'habitude de dire : « Ce n'est pas à un ministre du Cabinet que revient le soin de diriger son département ; son affaire est de veiller à ce qu'on le dirige bien. S'il se mêle trop des détails, il peut faire beaucoup de mal. Les fonctionnaires de son administration peuvent faire beaucoup mieux que lui ce qu'il désire, et, s'ils ne le peuvent pas, il faut s'en séparer. Simple oiseau de passage, il ne saurait rivaliser avec ceux qui ont passé leur vie dans les bureaux. » Sir George Lewis était un excellent chef parlementaire pour l'administration, en tant qu'un chef de ce genre doit exercer sur ses fonctionnaires une critique lumineuse et propre à corriger les défauts.

Mais sir George Lewis n'était pas parfait. Sous un autre rapport, il n'avait même pas la moyenne des qualités que doit posséder un bon chef. Ce n'est pas seulement à corriger les défauts que doit servir l'entrée d'une intelligence nouvelle dans un bureau officiel, il faut encore qu'elle anime ce bureau. Un dé-

partement peut très-bien sommeiller et ne pas savoir saisir les circonstances qui se présentent et agir en conséquence. L'esprit public, malgré le vague de sa pensée, verra distinctement quel est le devoir formel de l'administration avant que l'administration elle-même s'en soit aperçue dans l'ensemble de ses préoccupations, et bien qu'elle soit tenue d'y songer. C'est un des services que le duc de Newcastle a rendus pendant la guerre de Crimée. Il avait éveillé son administration ; mais malheureusement elle n'était pas capable d'agir. Un ministre parlementaire, pour être parfait, devrait unir au pouvoir qu'avait le duc de Newcastle d'animer son département, l'expérience accumulée, l'instinct sûr et l'habitude du *laissez faire* qui caractérisaient sir George Lewis.

Dès qu'on connaît bien ce que doit être un ministère parlementaire, on s'aperçoit qu'en réalité, loin d'offrir un inconvénient, la fréquence des changements en ce qui concerne le chef d'un département présente au contraire un avantage. Si le but auquel on vise est de mettre en contact avec le monde officiel permanent un représentant du sentiment extérieur et de la vie extérieure, il est bon de changer souvent ce chef. Aucun homme ne peut représenter parfaitement le sentiment public. « Il y a quelqu'un, dit-on en France, qui a plus d'esprit que Talleyrand et plus de génie que Napoléon : c'est tout le monde. » Cet esprit si divers du public ne se personnifie pas dans un seul individu qui serait un microcosme.

Encore moins est-il possible qu'un seul et même homme puisse réunir les fonctions de critique et d'inspirateur que doit exercer un ministre parlementaire. Le pouvoir nécessaire pour donner l'impulsion et la sagesse utile pour modérer les écarts, sont deux choses fort opposées et qui ne se rencontrent que bien rarement ensemble. En supposant même qu'un ministre parlementaire fût parfait, le contact prolongé avec son administration le dépouillerait de ses qualités. Il finirait par accepter les usages de ses bureaux, penser comme ses fonctionnaires et vivre de leur vie. « La main du teinturier se ressent de son travail. » Si le vrai rôle d'un ministre parlementaire consiste à être le représentant du dehors pour son administration, il ne faut pas prendre, pour le remplir, un homme qui, par habitude, par esprit et par manière de vie, s'est comme acclimaté dans les bureaux.

Il y a tout lieu d'espérer qu'un homme d'État appartenant au Parlement possédera assez d'intelligence, assez de variété dans les connaissances, assez d'expérience générale pour représenter utilement le sentiment public par opposition avec l'esprit bureaucratique. La plupart des ministres de cabinet qu'on charge de départements importants sont des hommes d'un talent supérieur. J'ai entendu dire à un personnage éminent, dont l'expérience est grande, et qui est encore vivant aujourd'hui, que, pendant toute sa vie, il n'avait observé qu'un seul exemple du contraire. Du reste, il y a toutes sortes de bonnes ga-

ranties pour qu'un ministre ait du talent. Un ministre de cabinet est obligé de défendre son département à la face du monde; et, quoique ceux qui l'examinent à distance puissent essayer, aussi bien que des publicistes malins, de rabaisser son mérite, ce n'est pas là chose facile. Un sot, s'il lui faut expliquer de grandes affaires, répondre publiquement à des questions insidieuses, et argumenter contre des adversaires habiles et spirituels, ne tardera pas à se montrer tel qu'il est. Par sa nature même, le gouvernement parlementaire assure la prompte révélation de l'incapacité réelle.

En tous cas, aucune des formes de gouvernement qui rivalisent avec le nôtre n'a un aussi bon moyen à sa disposition pour mettre un ministre exempt de préjugés administratifs à la tête d'une administration qu'il doit corriger et animer. Il y a seulement dans l'état actuel du monde quatre formes de gouvernement qu'on peut regarder comme importantes : la forme parlementaire, la forme présidentielle, la forme héréditaire, et, enfin, la forme dictatoriale ou révolutionnaire. J'ai démontré que la forme présidentielle, avec les usages du moment en Amérique, est incompatible avec une bureaucratie habile. Quand tout le monde officiel change à l'avénement d'un parti au pouvoir ou à sa chute, il est impossible de compter sur un bon système de fonctions publiques. Lors même qu'un plus grand nombre de fonctionnaires deviendrait un jour permanent en Amérique,

on en changerait toujours beaucoup. Tout dépend d'une seule élection, tout dépend du choix qu'on fait d'un président; la lutte des partis décide de tout. Les meneurs qui dirigent leurs troupes dans cette lutte ont les plus grandes facilités pour user de ce qu'on peut appeler la corruption du patronage. Tout le monde sait que le président a le droit de donner des emplois à qui bon lui semble, et quand ses amis viennent dire à AB : « Si nous remportons la victoire, CD perdra le bureau de poste d'Utica, et vous serez nommé à sa place, » AB ajoute foi à leur parole, et est bien fondé à le faire. Mais il n'y a aucun membre du parlement qui puisse promettre utilement des places; il ne lui est pas possible de les accorder. L'avénement même de son parti au pouvoir ne lui assure pas ce droit. Aux États-Unis, ce qui augmente la violence des partis, c'est l'importance suprême qu'on concentre sur une seule lutte, et l'utilité que peuvent avoir les promesses de places comme moyen de corruption en est augmentée d'autant, parce que le vainqueur peut donner tout ce qu'il veut à qui lui plaît.

Ce n'est point là le seul vice du système présidentiel en ce qui concerne le choix des fonctionnaires. Ce système renferme la principale anomalie du système parlementaire, sans en avoir le correctif. A chaque avénement d'un parti au pouvoir, le président distribue, comme ici, les fonctions les plus considérables à ses partisans les plus distingués. Mais là

se présente pour lui une occasion singulière de faire du favoritisme. Le ministre américain demeure caché dans ses bureaux, il n'a besoin de rien faire en public; il se passe des années sans qu'il soit obligé de montrer s'il est incapable ou habile. Chez nous, le public juge un ministre par la manière dont il fait ses preuves au parlement; mais en Amérique, ce n'est que par des rapports personnels avec le ministre, ou par une position particulière, qu'on est mis à même de dire quelque chose de certain au sujet d'un ministre présidentiel.

Dans un gouvernement à forme héréditaire, on a moins de garanties encore pour assurer les capacités des ministres. Un roi héréditaire peut être faible, se laisser gouverner par des femmes, choisir un ministre par des motifs puérils, en destituer un autre par pure lubie. Il n'y a aucune raison plausible de croire qu'un roi héréditaire saura choisir un bon premier ministre, et l'on a vu beaucoup de rois choisir de mauvais ministres.

Je nomme dictatoriale ou révolutionnaire cette forme de gouvernement où le souverain, qui est absolu, est élevé au pouvoir par l'insurrection. Cette forme est très-importante. En théorie, on aurait pu espérer qu'à notre époque, ce moyen d'élection, qui est fort grossier, se trouverait réduit à un rôle secondaire. Cependant la plus grande nation du continent (et peut-être qu'après les exploits de Bismarck, je devrais dire l'une des deux plus grandes nations du

continent) oscille entre le gouvernement révolutionnaire et le gouvernement parlementaire; en ce moment, elle est sous la forme révolutionnaire. La France choisit son chef dans les rues de Paris. Aux flatteurs de prétendre que l'empire démocratique deviendra héréditaire; l'observateur attentif sait bien que la chose est impossible. L'idée sur laquelle repose le gouvernement actuel, c'est que l'Empereur représente le peuple dans ses capacités, dans son jugement, dans son instinct. Mais il n'y a pas de famille qui, pendant plusieurs générations, puisse avoir l'intelligence ou la moitié même de l'intelligence suffisante pour remplir ce rôle. C'est au sort des armes de décider quel souverain représentera le peuple : ainsi ont été nommés Napoléon Ier et Napoléon III. Un gouvernement de ce genre, quels que soient ses autres défauts, doit probablement avoir une administration bien meilleure et bien plus capable que tout autre gouvernement. Il faut que le chef de ce gouvernement soit un homme d'une habileté consommée. Sans cela, il lui est impossible de conserver sa place, et à peine possible de conserver la vie. Il ne peut manquer d'être actif, parce qu'il sait que sa négligence pourrait entraîner la perte de son autorité, de son existence même. Toutes les forces de son gouvernement s'emploient à comprimer la révolution. Il s'agit de résoudre le plus difficile de tous les problèmes politiques : il s'agit tout à la fois de contenir le peuple et de le satisfaire entièrement. Le pouvoir exécutif, en cette situation, doit

être comme une cote de mailles du moyen âge, extrêmement dure et extrêmement flexible. Il faut qu'il accepte les nouveautés attrayantes quand elles ne lui portent pas ombrage, et qu'il leur résiste quand elles sont dangereuses ; qu'il conserve du passé ce qu'il a de bon et de convenable, et qu'il en détruise ce qui gêne ou qui contrarie. Le dictateur, lors même qu'il le voudrait, n'oserait pas choisir un mauvais ministre. J'admets qu'un tel souverain choisit mieux des administrateurs qu'un parlement, et sait mieux qu'un parlement opérer le mélange des intelligences nouvelles avec les esprits expérimentés; qu'il a de plus fortes raisons que lui de bien combiner ce mélange, qu'enfin, il est le plus capable de faire un bon choix et le plus intéressé à le faire. Mais il est inutile de prouver en Angleterre que ce moyen révolutionnaire de choisir les gouvernants n'arrive à donner de bons résultats, en ce qui concerne l'administration, qu'au prix de sacrifices, lesquels dépassent la valeur de cet avantage; qu'un pareil moyen ébranle le crédit par des catastrophes, que par intervalles il laisse sans protection la propriété et la vie des particuliers; qu'il entretient un germe de crainte au sein de la prospérité; qu'on peut attendre des années avant de trouver le dictateur vraiment capable; que les interrègnes remplis par des médiocrités sont pleins de misères, que le dictateur capable peut mourir aussitôt qu'on l'a trouvé, que la bonne administration et tout le reste ne tient qu'à un fil, à la vie du dictateur!

Cependant, si, à l'exception de ce terrible gouvernement issu de la révolution, un gouvernement parlementaire l'emporte en principe sur les formes politiques rivales, quant à la valeur administrative, comment se fait-il que le nôtre qui, sans comparaison, est le meilleur des gouvernements parlementaires, n'enlève pas sous ce rapport l'admiration du monde ? On le vante pour beaucoup de choses ; pourquoi, loin de le vanter au point de vue administratif, le regarde-t-on vulgairement comme le contraire d'un modèle à suivre ?

Un des motifs qui ont principalement contribué à répandre cette impression fâcheuse, c'est que le gouvernement anglais a un champ d'activité énorme. Notre système militaire est la partie de notre administration qu'on attaque le plus. On nous reproche de faire plus de dépenses pour notre armée, et avec moins de résultats, que les grandes monarchies militaires. Mais il faut dire que notre tâche est infiniment plus difficile que la leur. Les monarchies du continent n'ont à défendre que des territoires situés en Europe et massés ensemble ; elles ont de nombreux soldats qu'on oblige de servir sous les drapeaux ; le gouvernement anglais, sans astreindre personne au service, et n'ayant que des moyens de persuasion pour recruter son armée, est chargé de défendre des territoires qui dépassent de beaucoup l'Europe en étendue, et qui se trouvent disséminés dans toutes les parties habitables du globe. L'organisation de nos

Horse Guards et du *War office* peut n'être point parfaite : je crois en effet qu'elle ne l'est point ; mais si l'on imposait à des recrues l'obligation de répondre à l'appel en nombre suffisant, si notre administration militaire avait le droit de disposer absolument de tous les sujets pendant un certain nombre d'années, comme en Prusse, et de les appeler ensuite sous les armes quand il lui plairait, on serait surpris de la facilité et de la rapidité qu'elle saurait mettre dans l'accomplissement de son œuvre. En outre, il n'est pas douteux pour moi qu'un militaire expérimenté du continent jugerait impossible de faire ce que nous parvenons à exécuter sans être entraînés autrement que par une sorte de mode. Il n'entreprendrait pas de défendre un empire très-vaste et dont les possessions éparses embrassent beaucoup d'îles, de longues frontières sur les divers continents, et un centre qui est un morceau fort propre à tenter, s'il n'avait à sa disposition que des recrues volontaires dont la plupart ne sont pas ce qu'il y a de mieux dans le pays, et que le duc de Wellington nommait l'écume de la terre. Ces gens-là s'enrôlent chaque année en nombre inégal ; un accident politique peut empêcher qu'ils se présentent en nombre suffisant, et même qu'il en vienne un seul, au moment où il est le plus nécessaire de compter sur l'armée. Notre administration militaire est tenue d'accomplir ce dont à l'étranger les ministres de la guerre ne voudraient pas se charger, et peut-être avec raison ; et, cependant, ceux-ci ont des

ressources puissantes que n'a point l'administration anglaise, malgré la difficulté plus grande de l'œuvre qui lui est confiée.

Voyons l'administration de la marine : elle est obligée de défendre une ligne de côtes et un ensemble de colonies qui dépasse de beaucoup ce que possèdent les autres États de l'Europe. Et aujourd'hui, l'immensité de nos opérations est singulièrement gênante; elle nous force à entretenir un matériel considérable, en vaisseaux et en armes, pendant que, d'un autre côté, des motifs très-importants nous engagent à ne pas nous mettre trop de matériel sur les bras. L'art des constructions navales et l'art militaire sont tous les deux dans un état de transition; l'invention d'aujourd'hui peut être reléguée demain au rang des vieilleries par la découverte de procédés nouveaux. Sur une énorme quantité de vaisseaux et d'armes, il y en a inévitablement une bonne partie qu'on doit mettre à l'écart pour cause d'inutilité, d'insuffisance et de vieillesse prématurée, quand arrive le moment de s'en servir. On fait à l'amirauté deux reproches contradictoires; les uns lui disent : « Nous n'avons pas de vaisseaux, ou, du moins, pas de vaisseaux sur lesquels on puisse compter, pas de flotte digne de ce nom. » D'autres s'écrient : « Tous nos vaisseaux sont mauvais, notre artillerie est mauvaise, nous n'avons qu'un mauvais matériel; avec sa triste m nie de constructions, l'amirauté s'est surchar matériel, quand elle aurait dû attendre ; elle

un véritable musée d'inventions qui sont démodées, sans nous rendre en définitive le moindre service. » Ces reproches opposés s'élèvent parallèlement contre l'exécutif ; bien qu'ils aient pour but de le dénigrer, ils sont, en définitive, par leur opposition même sa défense la meilleure.

Examinons maintenant le département de l'intérieur en Angleterre, et nous verrons qu'il lutte contre des embarras dont les administrations étrangères se sont affranchies depuis longtemps. Nous aimons à avoir des autorités locales indépendantes, de petits centres d'autorité dispersés au dehors. Quand le pouvoir exécutif de la capitale veut agir, ses mesures sont entravées par ces petites corporations qui hésitent, délibèrent et parfois même désobéissent. Mais l'indépendance locale n'est pas une condition indispensable du gouvernement parlementaire. Le degré de liberté locale qu'un pays peut désirer varie suivant différentes circonstances, sans cesser de rendre possible l'existence d'un gouvernement de ce genre. On aurait certainement tort d'incriminer le gouvernement parlementaire, considéré comme forme politique et d'application générale, en lui attribuant les erreurs particulières que commettent les administrateurs de la taxe des pauvres ; et cependant on ne s'en fait pas faute tous les jours.

Avec cet embarras spécial de notre gouvernement contraste un avantage dont les administrations jouissent à l'étranger. Là un fonctionnaire est regardé comme un être supérieur au reste du monde ; il est

envié presque généralement. C'est ce qui donne au gouvernement la facilité de choisir ses agents dans l'élite de la nation. Tous les esprits habiles se plaisent à servir sous les ordres du gouvernement, et n'aiment guère d'autres emplois. Mais en Angleterre, on ne reconnaît pas de supériorité sociale aux fonctionnaires, c'est un sentiment qui nous est inconnu. Un employé du timbre ou de la régie n'a point de part à notre respect. Un riche épicier se croit au dessus de l'un et de l'autre. Notre gouvernement ne peut pas acheter, au moyen de distinctions honorifiques, les services des gens les plus capables, pour leur confier des emplois secondaires, et avec de la monnaie sonnante un gouvernement quelconque ne parvient jamais à réunir beaucoup de ces esprits distingués. Notre commerce, par sa prospérité, séduit beaucoup plus les ambitieux qui ont de l'intelligence. Dans les bureaux des administrations étrangères, on trouve l'élite des capacités; chez nous, il est rare que les gens de talent consacrent leur vie à l'administration.

Mais ce ne sont pas là les motifs uniques, ni même les motifs principaux qui empêchent notre administration d'être aussi bonne qu'elle devrait l'être pour répondre aux effets d'un gouvernement parlementaire envisagé en principe et d'une manière absolue. Cette situation a deux causes dont les conséquences embrassent une foule de détails, mais dont on peut néanmoins résumer les traits essentiels en peu de mots. La première de ces causes, c'est notre ignoran-

politique ne peut tirer d'une nation plus que ce qu'elle renferme. Un gouvernement libre agit avant tout par la persuasion, et n'obtient que des résultats proportionnés en même temps aux efforts de ceux qui persuadent et aux facultés de ceux qui les écoutent. A beaucoup d'égards, notre administration se ressent évidemment de notre ignorance extrême. Depuis longtemps, d'après une opinion admise, la politique étrangère du gouvernement anglais manque de logique, de succès et de prévoyance; elle n'a pas un objectif préconçu, elle ne se fonde pas fermement sur des principes fixes. Il faudrait trop s'étendre pour étudier avec soin dans quelle mesure on doit accepter ce jugement. Cependant, j'accorde parfaitement que dans ces derniers temps, notre politique étrangère a donné lieu à des critiques fort graves et très-sérieuses. Mais ne serait-ce pas un miracle que le peuple anglais dirigeant lui-même sa politique ait pu lui donner une bonne impulsion dans l'état où il se trouve? L'Angleterre, plus que tout autre pays, n'est-elle pas séparée du monde; isolée par sa situation géographique comme par ses mœurs, ne doit-elle pas éprouver les effets de cet isolement, aussi bien les mauvais que les bons? N'est-elle pas en dehors du courant européen? Notre peuple n'a-t-il pas pour les autres une sorte de dédain? A-t-il étudié le monde moderne, et ne méprise-t-il trop pas souvent cette étude? Dès lors, comment espérer qu'un tel peuple comprenne les événements nouveaux ou singuliers qui se

produisent à l'étranger? Loin d'être étonné que le parlement anglais se soit montré quelquefois si insuffisant dans sa politique étrangère, on devrait regarder au contraire comme une merveille et comme une preuve de l'instinct naturel dont notre peuple est doué, que notre politique ait été en définitive aussi bonne qu'elle l'a été.

Ce qui caractérise la constitution anglaise, ce qui distingue notre forme politique de la forme purement parlementaire, c'est qu'elle renferme des parties « *prestigieuses* », des parties conservées non pas à cause de leur valeur intrinsèque, mais pour la séduction qu'elles opèrent sur l'esprit de populations naïves et sans lumières. L'existence de ces éléments tend à diminuer l'efficacité propre du système. Ces éléments sont comme les rouages de pure ornementation qu'on introduisait par surcroît dans les horloges du moyen âge pour indiquer les phases de la lune ou le nom d'une constellation, pour faire entrer et sortir des bonshommes ou de petits oiseaux comme sur une scène de théâtre. Tout ce travail accessoire nécessite des frottements et cause des erreurs, et empêche le mécanisme principal d'indiquer l'heure exactement; chaque roue nouvelle est une nouvelle cause d'imperfection. De même, si pour confier l'autorité à une personne on lui demande non pas l'aptitude au travail, mais des qualités qui frappent l'imagination, elle ne pourra qu'être un élément d'embarras dans l'organisme administratif. S'il est vrai que par son prestige

elle soit capable d'avoir une influence qui vaut mieux encore que si elle accomplissait bien sa part de besogne, il n'en reste pas moins qu'elle nuit par sa présence à la marche régulière de l'œuvre dans les détails. Voilà ce que fait bien souvent l'aristocratie anglaise. Son influence sur le peuple est encore fort précieuse, elle l'était infiniment autrefois. Mais il ne faut pas compter sur les cadets de familles nobles pour en tirer de bons administrateurs ; par leur éducation, ils n'ont ni la connaissance ni la pratique ni l'habitude des affaires ; bref, sous ce rapport, ils ont une infériorité particulière qu'ils ne rachètent par aucun avantage spécial.

La classe moyenne est, elle-même, peu propre à fournir les administrateurs qu'il nous faut. Il ne m'est pas permis d'examiner ici ce qu'il y a de fondé dans les reproches qu'on adresse à notre éducation ; un excellent juge a dit qu'elle était « prétentieuse, insuffisante et faible ». Je me bornerai à dire qu'elle ne prépare pas convenablement aux affaires. Il n'y a pas longtemps encore que les connaissances et les habitudes nécessaires pour être simple employé dans une maison de banque, étaient assez peu répandues ; le genre d'éducation qui rend un homme capable d'occuper les postes élevés du monde des affaires est encore très-rare ; on n'est pas même bien d'accord sur l'ensemble des conditions auxquelles cette éducation doit satisfaire. Nos fonctionnaires publics ne vaudront ceux des peuples étrangers

que lorsqu'ils leur seront égaux par l'éducation.

Quelque grande que soit l'influence délétère de notre ignorance sur notre administration, il est une autre cause qui lui nuit encore davantage. Deux administrations étrangères seulement sont préférables à la nôtre, et cela par suite de circonstances dont nous n'avons pas fait la rencontre. Chacune de ces deux administrations a été organisée par un homme de génie, après une étude consciencieuse et sur un plan arrêté d'avance. Napoléon a élevé la sienne sur un terrain que la révolution française lui avait légué tout déblayé. Quant à l'originalité qu'on attribuait à son œuvre, c'était un mérite usurpé. MM. Tocqueville et Lavergne ont démontré que Napoléon a construit son bel édifice sur un modèle que cachaient aux yeux les complexités de l'ancien régime. Mais ce n'est pas l'originalité, c'est l'utilité de cette œuvre qui nous préoccupe en ce moment. Napoléon a établi l'administration française d'après un système qui lui assurait l'efficacité, la consistance et la durée ; les gouvernements suivants n'ont eu qu'à se servir de la machine administrative dont ils avaient hérité. Frédéric le Grand en a fait tout autant pour la monarchie prussienne au berceau. La France et la Prusse ont deux machines nouvelles, organisées à une époque de civilisation pour accomplir un travail déterminé.

Quant aux branches diverses de l'administration anglaise, depuis leur origine elles n'ont jamais été arrangées dans un but d'harmonie ou plutôt elles

n'ont pas été cultivées, elles ont grandi d'elles-mêmes chacune de son côté. Rien de plus curieux à observer que cette façon de libre-échange qui, au moyen âge, s'était établie entre les institutions anglaises. Nos trois cours de justice, la cour du Banc de la reine, celle des Plaids communs et celle de l'Échiquier, pour augmenter leurs honoraires, avaient peu à peu étendu leur domaine, de manière à embrasser tout le terrain judiciaire. *Boni judicis est ampliare jurisdictionem*, c'était un vieux dicton donnant à entendre qu'un bon juge doit augmenter les honoraires de sa cour, ses propres revenus, et ceux de ses subordonnés. L'administration centrale du Trésor ne faisait jamais rendre compte à ces cours, de l'argent qu'elles recevaient ainsi ; pourvu qu'on ne lui demandât rien, elle se tenait pour satisfaite. N'avons-nous pas vu l'an dernier même, un débris de ces vieux abus se montrer aux yeux du public ébahi? Un employé du *Patent-office* avait détourné quelques honoraires et, tout naturellement, avec nos idées du XIXe siècle, on dut penser que la responsabilité en reviendrait au chancelier de l'Échiquier par analogie avec ce qui se passerait en France dans ce cas. Mais la loi anglaise voit la chose d'autre façon. Le *Patent-office* dépend du lord chancelier, et la cour de chancellerie est une de ces nombreuses institutions qui doivent leur existence à cette avidité qu'on mettait autrefois à se disputer les honoraires ; de sorte qu'il appartenait au lord chancelier de surveiller les émoluments de sa

cour, ce que tout naturellement sa qualité de juge fort occupé ne lui permettait point de faire. On découvrit, cependant, qu'un acte du Parlement avait déclaré que l'argent venant du *Patent-office* serait déposé à l'Échiquier, et l'on en revint à penser de nouveau que l'Échiquier était par ce seul fait responsable de l'affaire ; erreur ! D'après notre système, le chancelier de l'Échiquier est l'adversaire né de l'Échiquier ; on a toute une série de règlements destinés à protéger l'Échiquier contre son chef. Il y a quelques mois à peine qu'existait encore une sinécure lucrative nommée la charge de contrôleur de l'Échiquier et ayant pour mission de défendre l'Échiquier contre son chancelier ; le dernier titulaire de cette charge, lord Monteagle, avait coutume de dire qu'il se trouvait être le pivot de la constitution anglaise. Ce n'est pas ici le lieu d'expliquer ce qu'il entendait par là, peu importe du reste ; le principal est de savoir que par suite de diverses circonstances qui s'étaient succédé à la longue, un employé, après s'être rendu coupable de péculat dans une administration non judiciaire, se trouvait dépendre en fin de compte non point du ministre des finances, son chef naturel, mais d'un juge étranger qui n'avait jamais entendu parler de lui.

L'ensemble des attributions du lord chancelier est composé d'anomalies. C'est un juge, et évidemment tous les principes semblent s'opposer à ce qu'on charge un juge de fonctions administratives : il est

fort important d'écarter des fonctions judiciaires tout sujet de tentation. Néanmoins, le lord chancelier, notre juge principal, siége dans le cabinet, et prononce des discours à la chambre des lords où il soutient les doctrines d'un parti; lord Lyndhurst était un tory déclaré, cependant il n'en a pas moins présidé dans le procès d'O'Connell; lord Westbury a toujours eu maille à partir avec les évêques, cependant c'est lui qui a porté l'arrêt dans l'affaire des « *Essays and Reviews* ». Si le lord chancelier est devenu ministre du cabinet, c'est parce qu'il se trouvait près du souverain, qu'il jouissait de grandes préséances à la cour; ce n'est nullement pour obéir à une théorie politique vraie ou fausse.

Un de mes amis m'a raconté qu'interrogé un jour par un Italien fort intelligent au sujet des principaux fonctionnaires anglais, il avait été très-embarrassé pour le renseigner sur leurs devoirs et surtout pour expliquer les rapports de leurs fonctions réelles avec leurs titres. Je ne me souviens pas de tout ce qu'il m'a dit, mais je n'ai pas oublié que l'Italien ne pouvait parvenir à comprendre comment il se faisait que le premier lord de la trésorerie n'eût en définitive rien à démêler avec le trésor, et que l'administration des bois et forêts fût chargée des égouts dans les villes. Cette conversation avait été tenue longtemps avant la peste bovine, mais j'aimerais assez à connaître les raisons qu'on pourrait alléguer pour remettre au conseil privé le soin de conjurer cette

épidémie. Certainement, on ne peut donner une raison historique, mais c'est une raison administrative que je demande, une raison capable d'expliquer non pas comment il se fait que le conseil privé se trouve chargé de ce soin, mais pourquoi il doit continuer à en être chargé à l'avenir?

L'absence de tout esprit de système et de tout calcul régulier dans l'organisation de nos bureaux administratifs, étonne beaucoup moins encore que la diversité de leur organisation sur le seul point qui leur soit commun. Comme ils se trouvent tous sous la direction d'un chef parlementaire, ils devraient tous avoir un moyen particulier et un moyen excellent de mettre sous les yeux de ce fonctionnaire élevé l'ensemble des affaires les plus importantes dont ils s'occupent. Puisque ce fonctionnaire gouverne en apportant à son administration propre le concours d'une intelligence nouvelle, il faudrait avant tout mettre cette intelligence au courant des affaires. Or, la plupart des affaires ayant un caractère semblable dans leur généralité, le rouage employé pour en donner connaissance au chef qui vient du dehors devrait être à peu près le même dans chaque administration; en tout cas, lorsque ces rouages sont différents, ils devraient l'être pour un motif quelconque, et, quand ils sont semblables, cette ressemblance devrait aussi avoir sa raison d'être. Cependant, il n'y a peut-être pas deux branches d'administration parfaitement semblables en ce qui a trait aux rapports

du fonctionnaire permanent avec le chef parlementaire. Examinons les faits : l'armée et la marine sont évidemment les deux choses qui ont le plus d'analogie entre elles; cependant, pour l'armée, il y a un bureau permanent qu'on nomme *Horse guards*, qui n'a pas d'équivalent dans la marine. Et dans la marine, il y a, par une étrange anomalie, un bureau d'amirauté, dont les membres changent avec chaque cabinet, et qui a pour mission de renseigner le premier lord sur ce qu'il a besoin de connaître. On n'a pas toujours pu se rendre compte bien nettement des rapports du premier lord avec le bureau de l'amirauté, et, quant aux rapports du bureau de la guerre avec les *Horse Guards*, ils sont entièrement confus.

Le parlement a reçu communication d'un document présenté à la chambre des communes, et dans lequel on peut remarquer cette singularité que l'une des pièces principales sur lesquelles s'appuie le travail a une origine inconnue ; on sait seulement que sir George Lewis l'a eu en sa possession quand il était secrétaire de la guerre il y a trois ans ; les détails de cette administration offrent des embarras inextricables, qu'explique très-bien la rivalité de deux bureaux juxtaposés. Quant à ce qu'on nomme le *Board of trade*, conseil ou bureau du commerce, c'est une figure de langage qui ne s'applique à rien, le bureau ayant cessé d'exister depuis longtemps. Le président et le vice-président eux-mêmes ne se réunissent pas régulièrement pour s'occuper des affaires. C'est seu-

lement en l'absence du président que le second, en vertu de son titre, s'occupe des affaires; et, dans le cas où l'un et l'autre ne sont pas très-liés ensemble, si le président veut agir par lui-même et tout seul, le vice-président ne lit jamais de documents et n'a absolument rien à faire. A la *Trésorerie*, il y a l'ombre d'un bureau; mais les membres de ce bureau n'ont aucune autorité : ce sont des fonctionnaires dont tout le travail consiste, suivant Canning, à *faire* une Chambre, à la conserver en nombre et à applaudir les ministres. L'*India office*, ou bureau des Indes, a un conseil régulier et fixe; mais le *Colonial office*, ou bureau des colonies, qui doit veiller à nos possessions coloniales et autres, n'a point en ce moment, et n'a jamais eu, le moindre conseil. En somme, chacune de ces administrations diverses peut avoir une bonne organisation en elle-même, mais l'ensemble n'est pas assez uniforme pour être satisfaisant.

La nécessité de créer un bureau permanent avec un chef permanent n'a jamais été soumise aux discussions qu'une seule fois en Angleterre, et encore il s'agissait d'un cas particulier, d'une anomalie, et le débat n'a abouti qu'à un résultat fort incertain. Quand la compagnie des Indes-Orientales fut abolie, il fallut créer un nouveau bureau pour les affaires indiennes. Feu M. James Wilson, qui était fort expert en matière administrative, soutint alors qu'on ne devait pas créer un conseil en titre, que le vrai conseil d'un mini[illegible] c'est un certain nombre de secrétaires bien p[illegible]

fort occupés et responsables, que le ministre puisse consulter ensemble ou séparément à son gré, et quand bon lui semble. Ces secrétaires, d'après M. Wilson, offrent des garanties de capacité; car un ministre n'ira pas s'embarrasser et compromettre sa réputation en nommant un homme incapable à un poste si voisin du sien, et où il pourrait faire beaucoup de mal. Il se peut que dans un bureau se trouve quelque membre insuffisant; si les autres membres et le président ont du talent, on ne s'apercevra pas de l'incapacité d'un membre ou de deux membres qui se borneront à toucher leurs appointements sans rien faire. Mais un sous-secrétaire permanent, ayant un contrôle réel sur des affaires importantes, doit nécessairement être capable, sinon il attire le blâme sur son supérieur et lui fait de mauvaises affaires au Parlement.

Il n'est ni dans mes intentions, ni de ma compétence d'exposer le meilleur système qu'il y aurait à suivre pour organiser les bureaux d'administration et régler leurs rapports avec un chef parlementaire. Ce n'est qu'après un examen attentif des détails qu'une personne sans expérience particulière du sujet pourrait se permettre de hasarder une opinion. Mais rien n'empêche que je fasse une remarque, c'est que le plan de M. Wilson est suivi dans cette partie de notre administration qui a le plus de succès, et qui est chargée des « voies et moyens ». Quand le chancelier de l'Échiquier prépare un budget, il de-

mande aux fonctionnaires responsables qui administrent les revenus publics de faire un devis estimatif des revenus probables, en partant de cette hypothèse préalable, qu'on ne fera aucun changement et qu'on continuera de lever les taxes comme l'année précédente ; si, ensuite, il juge à propos d'opérer des modifications, il se fait remettre un rapport supplémentaire. S'agit-il de renouveler les billets de l'Échiquier, ou de faire quelque opération financière dans la Cité, il prend l'avis oral ou écrit du fonctionnaire le plus capable et le plus responsable qui se trouve dans les bureaux de la dette nationale et de même à la Trésorerie. M. Gladstone, qui est assurément le meilleur chancelier de l'Échiquier de notre temps et l'un des meilleurs qui aient jamais été, a souvent l'occasion d'exprimer sa gratitude pour tout ce dont il était redevable à ces habiles conseillers. Plus un homme se connaît lui-même et plus il est rompu à la pratique des affaires, plus il est porté à prendre et à apprécier les avis qui émanent de personnes capables et expérimentées. Cette précaution a de bons résultats, on le voit, car nous avons sans contredit le budget le mieux fait qui soit au monde. Pourquoi les autres parties de l'administration n'arriveraient-elles pas au même degré de perfection, si on leur appliquait la même méthode ?

VIII

FREINS ET CONTRE-POIDS

DE LA CONSTITUTION ANGLAISE.

Dans un chapitre précédent, j'ai consacré une étude à comparer l'une à l'autre la forme monarchique et la forme non monarchique du gouvernement parlementaire. J'ai démontré qu'au moment où un ministère s'organise et pendant qu'il est en fonctions, un monarque réellement habile pourrait être d'une grande utilité; j'ai prouvé qu'on se trompe en supposant que, dans ces circonstances, un monarque constitutionnel n'a ni rôle ni devoirs à remplir; mais j'ai prouvé aussi que le caractère, les dispositions et les facultés nécessaires pour permettre à un monarque constitutionnel d'être utile en ce cas, sont choses fort rares, aussi rares au moins que le génie d'un monarque absolu, et que, placé sur un trône constitutionnel, un homme médiocre y peut faire autant de mal que de bien, et peut-être plus de mal encore que de bien.

Il m'était impossible d'examiner complétement la ligne de conduite qu'un roi doit tenir à la sortie d'une administration. C'est alors, en effet, que peuvent être mises en œuvre des prérogatives accordées au gouvernement par notre constitution, c'est-à-dire le droit de dissoudre la chambre des communes et le droit de créer de nouveaux pairs. Tant qu'on ne connaissait pas dans leur nature la chambre des lords et la chambre des communes, il n'y avait aucun moyen d'établir les prémisses nécessaires pour expliquer l'action du roi sur le parlement. Nous avons maintenant examiné les fonctions des deux chambres, et les effets d'un changement ministériel sur le système administratif; nous sommes donc en mesure de discuter les fonctions que remplit un roi lorsqu'un ministère se retire.

Peut-être paraîtrai-je un peu méticuleux sur ce chapitre, mais je le suis à dessein. Il me semble que ces deux prorogations dont le pouvoir exécutif est revêtu, de dissoudre les communes et d'augmenter le nombre des pairs, constituent deux des parties les plus importantes et les moins appréciées de notre organisation politique, et qu'on a commis des milliers d'erreurs en copiant la constitution anglaise sans en tenir compte.

Hobbes a dit, il y a longtemps, et tout le monde comprend aujourd'hui que, dans un État, il faut nécessairement une autorité suprême ; il faut que, sur chaque question, une autorité quelconque ait le dernier mot.

C'est l'idée même du gouvernement qui implique cette nécessité, dès qu'on en est bien pénétré. Mais il y a deux systèmes de gouvernement : dans l'un, l'autorité qui décide en dernier ressort est toujours la même; dans l'autre, cette autorité varie suivant le cas, et appartient tantôt à un membre du corps politique et tantôt à un autre. Les Américains ont cru imiter fidèlement l'Angleterre en établissant leur constitution sur ce dernier principe, en donnant le pouvoir suprême tantôt à l'un des membres du corps politique et tantôt à l'autre, selon les matières. Mais la vérité est que la constitution anglaise est fondée sur le principe opposé, elle ne reconnaît qu'une autorité suprême dans toutes les circonstances. Pour éclairer vivement la différence qui existe entre les deux systèmes, voyons ce que les Américains ont fait.

D'abord, ils ont conservé ce dont ils ne pouvaient guère se passer, la souveraineté des États particuliers. Un article fondamental de la constitution fédérale déclare que les pouvoirs non « délégués » au gouvernement central sont « réservés » aux États respectifs. Et les événements récents, peut-être même tous les événements passés, n'ont pas eu aux États-Unis de cause plus déterminante que celle-là. La souveraineté dans les principales matières d'ordre politique n'a pas appartenu au gouvernement général, mais aux gouvernements subordonnés. Le gouvernement fédéral ne pouvait toucher à l'esclavage, cette « institution domestique » qui divisait l'Union en deux par-

ties dissemblables au point de vue de la morale, de la politique et de la société, et qui, enfin, a mis le Nord et le Sud en conflit. Ce fait politique déterminant ne rentrait pas dans la juridiction du gouvernement le plus élevé, ou l'on doit s'attendre à trouver le plus haut degré de sagesse, du gouvernement central où doit se trouver le plus d'impartialité, mais dans la juridiction propre des gouvernements locaux où les intérêts mesquins devaient être naturellement écoutés, et où des talents médiocres devaient avoir le plus facilement leur entrée. De cette façon, le fait politique le plus important était réservé au jugement des autorités secondaires.

Un autre fait, le seul comparable à l'esclavage sous le rapport de l'influence qu'il a eue aux États-Unis, a dû son existence à l'autorité des États particuliers. La démocratie excessive, qu'on signale en Amérique, est un résultat dont la cause ne remonte point à la législation fédérale, mais à la législation particulière des États. D'après la constitution fédérale, un des élements principaux du mécanisme politique est confié à la discrétion des gouvernements subordonnés. L'une des clauses du pacte fédéral déclare que pour la nomination des membres qui doivent composer la Chambre des représentants dans le gouvernement central, les qualités requises des électeurs seront les mêmes dans chaque État que pour la nomination de la branche la plus nombreuse de sa législature; et comme chaque État fixe lui-même les qualités

quises des électeurs pour la nomination des membres qui composent les chambres de sa législature, il fixe par cela même celles qu'on exige des électeurs appelés à choisir la chambre des représentants fédéraux. Une autre clause de la constitution fédérale accorde aux États le droit de fixer les qualités requises des électeurs pour la nomination du président. Ainsi, l'élément fondamental d'un gouvernement libre, c'est-à-dire le droit de décider dans quelle mesure les citoyens peuvent participer à la direction des affaires, dépend en Amérique, non point du gouvernement central, mais de certains corps politiques locaux subordonnés qui, parfois, comme dans le Sud, lui sont hostiles.

Il est vrai que les auteurs de la constitution n'avaient pas trop à choisir. Les plus sages d'entre eux désiraient accorder au gouvernement central le plus de pouvoir possible, et en laisser le moins possible aux gouvernements locaux. Mais un cri s'éleva pour les accuser de créer ainsi la tyrannie, de détruire la liberté, et grâce à cette opinion les préjugés locaux eurent un facile triomphe. Tout le mécanisme du gouvernement fédéral nous fournit le spectacle d'une organisation politique dans laquelle ce que j'ai nommé « les parties imposantes » du gouvernemen ne s'accordent pas complétement avec les parties utiles. Les États particuliers sont les patries anciennes qui attirent et conservent l'affection et la fidélité des citoyens; le gouvernement fédéral est une chose utile, mais nouvelle et sans attraits.

Il faut que le gouvernement central fasse des concessions aux gouvernements des États particuliers, car il leur doit son pouvoir moteur; ce sont les gouvernements auxquels est assurée l'obéissance volontaire du peuple. Dans les pays où les gouvernements locaux n'ont pas su conserver l'affection du peuple, ils sont condamnés à disparaître comme ont disparu les petits potentats d'Italie et d'Allemagne. Alors, la fédération est inutile, un gouvernement central étend partout son autorité unique.

Mais la division de la souveraineté d'après la constitution américaine est bien plus complexe encore. La part d'autorité laissée au gouvernement fédéral est elle-même divisée et subdivisée. Prenons l'exemple le plus frappant de cette vérité. Si le congrès décide de tout en matière de législation, le président est maître absolu en matière administrative. La constitution n'établit entre eux qu'un seul lien pour maintenir l'unité de desseins; le président peut opposer son véto aux lois dont il n'est pas satisfait. Mais quand les deux tiers des membres de chacune des chambres sont du même avis, comme il est arrivé récemment, le congrès l'emporte sur le président et se passe de son approbation.

Ainsi, voilà trois dépositaires de l'autorité législative suivant le cas : d'abord, le congrès et le président quand ils sont d'accord, ensuite le président quand son véto est respecté; enfin, les deux tiers des membres de chaque chambre quand le

congrès passe par-dessus la volonté présidentielle. Il est certain que le président ne doit pas mettre beaucoup d'empressement à exécuter une loi qu'il n'approuve point. Sans doute, on peut le mettre en accusation s'il se rend coupable de fautes graves, mais entre une négligence criminelle et un empressement zélé il y a beaucoup de degrés. M. Johnson n'accomplit pas les prescriptions du bill relatif au bureau des affranchis avec autant d'ardeur qu'en aurait mis à le faire M. Lincoln qui approuvait cette mesure. La constitution américaine a un système particulier pour varier l'autorité suprême en matière législative suivant le cas, et pour en séparer l'autorité administrative dans tous les cas.

Mais l'autorité administrative elle-même ne demeure pas simple et indivise. Une des parties les plus importantes de l'administration, c'est la politique internationale; en cette matière, l'autorité suprême appartient non pas au président, encore moins à la chambre des représentants, mais au Sénat. Le président ne peut faire des traités qu'avec l'assentiment des deux tiers des sénateurs présents. Ainsi, la souveraineté, sous ce rapport, c'est-à-dire en ce qui concerne les plus grandes questions de politique internationale, est confiée à une partie du corps politique complétement distincte de l'administration ordinaire et du pouvoir législatif; enfin, elle occupe une place à part.

C'est le congrès qui déclare la guerre, mais il lui serait bien difficile, après les lois faites dans ces der-

niers temps, d'obliger le président à signer la paix. Il entrait évidemment dans l'esprit des hommes d'État qui ont établi la constitution fédérale, de donner au congrès le droit de contrôler les actes de l'exécutif comme le parlement le fait chez nous ; et, dans ce but, ils avaient accordé exclusivement à la chambre des représentants la faculté de voter les subsides. Mais ils comptaient sans « le papier monnaie », et voilà qu'on a attribué au président le droit d'émettre du papier-monnaie sans consulter le congrès. Pendant la première partie de la dernière lutte, M. Lincoln a employé ce moyen pour subvenir aux frais de la guerre, il ne se servait point d'argent voté par le congrès, mais d'une prérogative qui lui permettait d'émettre des valeurs fiduciaires. Cela paraît être une plaisanterie, mais rien de plus vrai que ce fait : on a décidé que le président pouvait émettre des « Greenbacks » en sa qualité de commandant en chef, et en vertu de ce qu'on nomme la nécessité militaire. On avait besoin d'argent pendant la dernière guerre, et l'administration en a obtenu par le moyen le plus simple ; et la nation, heureuse d'échapper aux taxes, a entièrement approuvé ce système. Il n'en reste pas moins que le président a maintenant, grâce à un précédent et à une décision, un puissant moyen de continuer la guerre sans l'assentiment du congrès et peut-être contre sa volonté. Assurément, si la désapprobation du peuple se faisait entendre d'une manière énergique, un président se trouverait réduit à l'impuissance, il

n'oserait lui résister, l'esprit du pays et de la nation ne lui permettrait pas de le faire. Mais si, comme on l'a vu récemment, la nation était divisée en deux partis, l'un favorable au président, l'autre au congrès, le droit indiscutable qu'a aujourd'hui le président d'émettre du papier-monnaie lui assurerait les moyens de continuer la guerre, bien que le parlement, comme nous dirions, lui ordonnât d'y mettre fin.

Enfin, la sphère qui renferme les plus graves questions de l'ordre politique est placée aux États-Unis hors de l'orbite gouvernemental, elle dépend d'autorités spéciales. Quand il s'agit de modifier la constitution, les autorités constitutionnelles n'ont aucun droit de le faire, ce sont des autorités extra-constitutionnelles qui ont seules ce droit. Toute modification au pacte fédéral, qu'elle soit urgente ou insignifiante, doit être sanctionnée au moyen d'un mécanisme compliqué où entrent les États et leurs législatures. Il en résulte qu'il n'y a pas de remède prompt, même pour les défauts les plus dangereux de la constitution, qu'il faut avoir recours aux fictions les plus absurdes pour déjouer l'effet de clauses mauvaises, que la lenteur dans les mouvements et la subtilité des discussions déparent la vie politique du peuple le plus franc et le plus actif qui soit sur la terre. Les arguments qu'on produit dans la pratique légale en Amérique rappellent à l'esprit l'image de ces exécuteurs testamentaires qui s'efforcent d'interpréter un codicille mal fait; leurs intentions sont excellentes, mais elles ne peuvent

concorder parfaitement, ni s'exprimer simplement, tant elles trouvent d'obstacles dans les termes surannés d'un testament bizarre.

Ces exemples, et d'autres qu'on y pourrait joindre, montrent, comme l'histoire le fait aussi d'ailleurs, quelle était la véritable pensée de ceux qui ont fait la constitution américaine. Ils hésitaient à placer la souveraineté dans une main quelconque, craignant d'engendrer la tyrannie. George III avait été pour eux un tyran, et, à toute aventure, ils ne voulaient pas donner à leur pays un George III. Les théories régnantes leur disaient que la constitution anglaise divisait l'autorité souveraine et, pour imiter l'Angleterre, ils ont fractionné l'autorité souveraine dans leur constitution.

On voit quels en sont les résultats : à un moment critique tel que celui où ils se trouvent, il n'y a, aux États-Unis, aucun pouvoir prêt à marcher et à résoudre promptement les questions. Le Sud, après une grande insurrection, se trouve aux pieds de ses vainqueurs; ses vainqueurs ont à décider de son sort; ils ont à déterminer les conditions moyennant lesquelles les séparatistes pourront redevenir citoyens de l'Union, voter, avoir des représentants, et gouverner peut-être comme autrefois. Difficile problème que de convertir des ennemis vaincus en amis libres! Si les États du Nord veulent assurer le payement de leur grande dette publique et assurer ainsi dans l'avenir leur crédit et leur pouvoir de faire la guerre, il s'agit peut

être pour eux de ne pas confier une trop grande part d'autorité à des gens qui ne voient dans cette dette que le prix de leur défaite, et qui doivent avoir une tendance naturelle à la répudier maintenant que leur propre dette, c'est-à-dire le prix de leur défense, a été abolie par les États du Nord. Il y a aussi une population autrefois asservie, qui aujourd'hui est à la merci de personnes pleines de haine et de dédain pour elle ; ceux qui l'ont affranchie sont tenus de lui aplanir les voies dans leur nouvelle carrière. Jadis, l'esclave était protégé par ses fers, il avait une valeur vénale, aujourd'hui qu'il s'appartient à lui-même, personne n'a intérêt à ce qu'il vive ; il est à la merci des « petits blancs » auxquels il fait concurrence pour le travail, et qui le regardent avec un mépris mêlé de dégoût. C'est le plus grand problème moral et le plus terrible problème politique dont l'histoire fasse mention qui est, en ce moment, posé au peuple américain. Mais il n'y a, de sa part, ni décision, ni même possibilité de décision. Le président veut suivre une ligne de conduite et peut empêcher qu'on suive toute autre ; de son côté le congrès a la sienne avec le même pouvoir. Le fractionnement de la souveraineté équivaut à l'absence totale de l'autorité souveraine.

Les Américains de 1787 croyaient copier la constitution anglaise, mais ils ont fait le contraire. Le gouvernement américain est le type des gouvernements composites, dans lesquels l'autorité suprême est divisée entre plusieurs corps politiques et plu-

sieurs fonctionnaires ; le gouvernement anglais est, au contraire, le type des gouvernements simples dans lesquels l'autorité souveraine sur toutes les questions est confiée aux mains des mêmes personnes.

D'après la constitution anglaise, l'autorité suprême appartient à une chambre des communes qui vient d'être renouvelée par l'élection. Que la question à décider soit de l'ordre administratif ou législatif, peu importe ; peu importe aussi qu'il s'agisse de matières qui affectent l'essence de la constitution ou de détails relatifs à la vie ordinaire ; qu'il faille se résoudre à déclarer la guerre ou la continuer, à imposer une taxe ou à émettre du papier-monnaie, que ce soit une question ayant trait aux Indes, à l'Irlande ou à Londres, c'est à une nouvelle chambre des communes qu'appartient, d'une manière absolue, le droit de décider en dernier ressort.

La chambre des communes, comme on l'a expliqué, peut accorder à la chambre des lords un pouvoir de révision, et se soumettre, pour les affaires dont elle n'a pas grand souci, au véto suspensif de cette chambre ; mais lorsqu'elle se sent forte de l'assentiment populaire, lorsqu'elle vient de passer par l'élection, elle a une autorité absolue, elle a le droit de gouverner comme elle l'entend, de prendre les décisions qu'elle juge convenable de prendre, et elle a les meilleures garanties que ses décisions ne seront pas vaines ; elle peut assurer l'exécution de ses décrets, car elle nomme l'exécutif ; elle peut punir de la

façon la plus sévère toute négligence en renversant l'exécutif. Pour accomplir ses volontés, elle n'a qu'à choisir des ministres ayant les mêmes volontés qu'elle-même, elle sera sûre ainsi que sa volonté sera faite. Une majorité déterminée par la constitution peut, en tombant d'accord dans les deux chambres du congrès, mettre à néant l'opposition du président, mais celle des chambres qui, dans notre parlement, représente l'élément populaire, peut donner à un ministre le pouvoir exécutif et le lui arracher.

En un mot, la constitution anglaise a pour but de confier l'autorité souveraine à un seul pouvoir qu'on choisit, et de manière à ce qu'il soit de bonne qualité ; la constitution américaine distribue, au contraire, la souveraineté entre plusieurs pouvoirs, dans l'espérance que le nombre rachètera l'infériorité particulière de chacun d'eux. Les Américains préconisent beaucoup leurs institutions : ils se privent ainsi des éloges qu'ils méritent réellement. Mais il est vrai de dire que s'ils n'avaient pas un véritable esprit politique, une modération dans les actes, qui est fort singulière dans un pays où, à ne considérer que la forme, la parole a tant de violence, s'ils n'avaient pas pour la loi un respect tel que n'en a jamais montré un grand peuple, et qui dépasse de beaucoup le nôtre, la multiplicité des autorités qu'établit la Constitution américaine auraient eu depuis longtemps un résultat désastreux. Des actionnaires qui ont du bon sens, me disait un jour certain procureur fort expert, peu-

vent se tirer d'affaires avec un acte de société quelconque ; je crois que de même, les habitants du Massachusetts s'accommoderaient de n'importe quelle Constitution (1). Mais la philosophie politique doit appliquer l'analyse à l'histoire ; elle doit distinguer la part des qualités qu'un peuple possède et celle des institutions qui le régissent, il faut qu'elle calcule la portée exacte de chaque élément constitutionnel, au risque de détruire ainsi les idoles de la multitude ; elle arrive de cette manière à découvrir l'endroit secret où résident les forces véritables en un point où peu de personnes s'attendaient à les rencontrer.

Quant à l'importance de l'unité d'action en politique, je pense que nul ne la révoque en doute. Bien qu'on puisse définir séparément chacune des parties qui y collaborent ; la politique est un tout harmonieux. Elle a pour instruments des lois et des administrateurs ; tantôt c'est l'un, tantôt c'est l'autre qu'elle emploie, mais à moins de manier bien facilement ces deux instruments, elle est fort empêchée ; à moins de les avoir absolument à sa disposition, elle ne fait qu'une œuvre imparfaite. La nature complexe des affaires humaines exige que le mouvement soit imprimé avec énergie par une seule main ; si une force spéciale faisait mouvoir chaque partie, on n'aurait qu'un as-

(1) Je ne parle pas ici, bien entendu, ni du Sud, ni du Sud-Est, dans leur état actuel. Comment un gouvernement libre peut exister au milieu de sociétés où fermentent tant de mauvais éléments, c'est là ce que je ne peux concevoir.

semblage de faits incohérents, en supposant même que chacune de ces forces aurait assez de vitalité pour produire un effet quelconque. C'est le mérite propre de la Constitution britannique d'avoir créé cette unité d'action, d'avoir organisé l'autorité souveraine de telle façon qu'elle fût forte et efficace.

Ce résultat heureux est dû surtout à cet arrangement particulier de la Constitution anglaise qui donne le choix de l'exécutif à la Chambre populaire, mais on n'aurait pu l'atteindre complétement si notre Constitution ne renfermait deux éléments que je me hasarde à nommer, l'un sa « soupape de sûreté », l'autre son « régulateur. »

La soupape de sûreté c'est cette particularité de la Constitution dont j'ai montré longuement l'avantage dans mon étude sur la Chambre des lords. Le chef de l'exécutif peut vaincre la résistance de la Chambre haute en nommant de nouveaux pairs; s'il n'est pas appuyé par la majorité, il peut se faire une majorité. Cette soupape de sûreté est extrêmement commode. Elle permet à la volonté populaire, que l'exécutif est chargé d'exprimer, puisqu'il est nommé par elle, de porter dans l'enceinte du domaine constitutionnel des aspirations et des visées que l'un des corps politiques refuse d'accepter ; elle offre une libre sortie à des sentiments qui, comprimés, seraient dangereux et pourraient mettre la Constitution en pièces, comme il est arrivé souvent dans d'autres pays où l'explosion de l'esprit populaire a détruit les gouvernements.

Le régulateur, s'il m'est permis d'employer ce mot, c'est le pouvoir qui est accordé à l'exécutif de dissoudre la Chambre des communes qui, d'ailleurs, et sous cette réserve, est souveraine. Nous avons vu tout au long, dans un chapitre précédent, quels sont les défauts de cette Chambre populaire. On peut les résumer brièvement en trois points :

Premièrement. — Le caprice est le défaut le plus ordinaire et le plus redoutable d'une Chambre qui choisit des gouvernants. Dans celles de nos colonies où le gouvernement parlementaire n'a pas de succès, ou paraît n'en avoir point, c'est à ce défaut qu'on doit attribuer surtout ce fâcheux résultat. On ne peut obtenir de l'Assemblée qu'elle conserve une administration ; elle jette ses vues successivement sur des ministres divers, et n'a jamais ainsi un gouvernement stable.

Secondement. — L'organisation des partis qui a pour but de remédier au caprice d'une Chambre, entraîne elle-même un autre inconvénient. Il n'y a qu'un moyen d'obtenir que la majorité fasse corps et permette à une administration d'être durable dans un gouvernement parlementaire ; c'est d'organiser les partis. Mais cette organisation tend à en augmenter la violence et l'animosité. En somme, elle soumet la nation entière à la prépondérance d'une fraction choisie à cause de sa spécialité. Le gouvernement parlementaire est, dans son essence, un gouvernement de sectes, il n'est possible que lorsque les sectes y ont de la cohésion.

Troisièmement. — Un parlement, comme tous les autres souverains, a ses sentiments, ses préjugés, ses intérêts particuliers, il peut en rechercher la satisfaction contre le désir et même contre l'avantage du pays. Il a son égoïsme aussi bien que son caprice et son esprit de parti.

Le jeu du régulateur dans le mécanisme constitutionnel est fort simple. Il n'affaiblit nullement l'autorité spécifique des parlements en général, il porte atteinte seulement au Parlement sur lequel il s'exerce en particulier. Grâce à ce régulateur, une personne étrangère au Parlement peut dire : « Membres du Parlement, vous ne faites pas votre devoir, vous cédez à votre caprice au détriment du pays ; vous obéissez à la voix de votre intérêt au détriment du pays ; je veux savoir si le pays approuve ou n'appronve pas votre conduite; je ferai appel du Parlement n° 1 au Parlement n° 2. »

Pour bien apprécier cette particularité de notre Constitution, il n'y a rien de mieux que d'en suivre l'effet, d'examiner, comme nous l'avons fait pour les autres pouvoirs de la royauté, jusqu'à quel point cet effet est indépendant de l'existence d'un roi héréditaire, et dans quelle mesure un premier ministre choisi par le Parlement pourrait lui-même le produire. En étudiant le caractère de la personne à laquelle est confié l'exercice de ce pouvoir, on reconnaît clairement la nature de ce pouvoir lui-même.

Et d'abord, en ce qui a trait au caprice dont ce Parlement fait preuve dans le choix des ministres,

quelle personne peut mieux que toute autre y remédier. Évidemment c'est le premier ministre lui-même. C'est lui qui est le plus intéressé à conserver son administration, par conséquent c'est lui qui est le plus capable d'employer utilement et adroitement les moyens de se conserver. L'intervention d'un monarque est, dans ce cas, préjudiciable. Un Parlement capricieux peut toujours nourrir l'espérance que le caprice du roi finira par coïncider avec le sien. Au temps où George III attaquait ses ministres, le premier ministre manquait ordinairement de l'autorité qu'il aurait dû avoir. C'était encourager les intrigues, parce qu'on avait le droit d'espérer que peut-être le ministre détesté par le roi n'obtiendrait pas l'autorisation de faire appel au peuple contre ceux qui intriguaient, et l'on pensait que, dans ce cas, le roi conspirant de son côté, pourrait choisir un des conspirateurs pour le remplacer. Le meilleur moyen de remédier au caprice du Parlement, c'est de donner le pouvoir de dissoudre la Chambre au ministre choisi par elle-même, cela vaut mieux que de réserver ce pouvoir à une autorité étrangère.

Mais si, au contraire, il faut remédier à l'esprit de parti et à l'égoïsme du Parlement, le plus sûr est de confier le pouvoir de dissoudre la Chambre à une autorité qui n'est liée par aucune attache au Parlement, et qui n'en dépend pas, en supposant, bien entendu, que cette autorité extra-parlementaire est, au point de vue moral et intellectuel, digne du pouvoir qu'on

lui confie. Le premier ministre étant nommé par le parti qui compose la majorité, doit évidemment épouser ses préjugés, et, en tous cas, il est obligé de dire qu'il les partage.

Il est vrai que le frottement des affaires est de nature à retirer à un ministre tout préjugé et tout fanatisme, la pratique devant corriger beaucoup d'appréciations fausses qui pourraient troubler son esprit. Parmi les conservateurs qui composent un cabinet tory, il en est plus d'un qui regarde son parti comme fort arriéré intellectuellement, qui ne parle pas la même langue que les tories ou qui du moins ne la parle que par condescendance et avec des *a parte*, qui respecte leurs préjugés parce qu'il y voit les énergies virtuelles qui le maintiennent au pouvoir, mais qui les dédaigne au fond, bien qu'il leur doive l'existence. Il y a quelques années, M. Disraëli disait du ministère de sir Robert Peel, le dernier ministère tory qui ait eu une autorité réelle, que c'était la coalition de l'hypocrisie, tant il trouvait que les idées du chef répondaient peu aux idées de ses adhérents ; M. Disraëli comprend probablement aujourd'hui, s'il ne l'a pas toujours su, que l'air de Downing-street donne à ceux qui le respirent des idées particulières, et que les préjugés violents et entiers de l'opposition s'apaisent et se fondent dans le grand courant des affaires. Lord Palmerston, on le sait, était un de ces types d'hommes d'État qui cherchent plutôt à calmer qu'à exciter, à adoucir plutôt qu'à aigrir leurs partisans.

Mais, bien que le contact des difficultés dépouille ordinairement un premier ministre de la livrée grossière du partisan sans modération, un tel ministre n'en garde pas moins certain esprit de parti qui, parfois, peut être violent; dans ce cas, il n'est pas fait pour corriger son parti. Quand la secte qui a la prépondérance au Parlement se conduit autrement que la nation ne le désire, il faut faire aussitôt appel au peuple, il faut dissoudre le Parlement. Mais un premier ministre fanatique ne consentirait pas à faire cet appel, il suivrait aveuglément ses doctrines, croyant qu'il est utile au pays, quand peut-être il n'aboutit qu'à pousser des maximes étroites. jusqu'aux limites où elles rencontrent l'impopularité. En cette occurrence, un roi constitutionnel tel qu'était Léopold Ier, et tel qu'aurait pu l'être le prince Albert, a une valeur sans égale; il peut et il saura en appeler au pays, il peut empêcher le Parlement de nuire au pays et il n'y manquera point.

Quant à l'égoïsme du Parlement, il doit évidemment être réprimé par une autorité étrangère; une autorité parlementaire ne peut l'arrêter. Un premier ministre nommé par le Parlement est capable de partager les mauvais instincts de ceux qui l'ont choisi; en tous cas il peut avoir spéculé sur ces mauvais instincts et avoir semblé les partager. Les vues intéressées, les tendances de l'assemblée à l'agiotage, ne seront certainement pour lui que des considérations fort secondaires; son principal souci sera de maintenir son

ministère au pouvoir, qu'il soit ou qu'il ne soit pas intéressé à ces pratiques corrompues. Il n'aura pas l'idée de faire un acte impopulaire. Dans l'ordre naturel, une assemblée nouvelle devant être nommée avant longtemps, il ne voudra pas indisposer les électeurs d'où cette assemblée doit émaner. Mais bien que l'intérêt d'un ministre ne puisse s'accommoder d'un agiotage effronté, il tolérera l'agiotage dans une certaine mesure, il temporisera, il essayera de revêtir d'une apparence convenable des faits inconvenants, de permettre assez d'abus pour contenter l'assemblée et pas assez pour mécontenter le pays; il ne craindra pas de se rendre *particeps criminis;* seulement il s'efforcera d'atténuer la culpabilité. C'est alors que l'intervention d'une autorité étrangère impartiale et capable, s'il s'en trouve une ayant ces qualités, sera d'un très-grand secours pour réprimer l'avidité de l'assemblée qui choisit les ministres; comme elle serait utile pour y éteindre le fanatisme politique.

Mais où trouver cette autorité? A mon sens, on l'a déjà trouvée, avec ces qualités, pour certains Parlements. Les gouverneurs de nos colonies sont de véritables *Dei ex machina*. Ils ne peuvent manquer d'être intelligents tant leur esprit est aux prises avec des difficultés; ils ont naturellement de l'impartialité, car venant des extrémités du monde, ils ne sauraient avoir les vues intéressées de quelques colons, attendu qu'avant d'arriver à la réalisation de leurs projets,

ils seraient déjà revenus dans l'autre hémisphère où, en présence de visages et de caractères nouveaux, ils n'auraient presque plus l'occasion d'apprendre ce qui se passe dans un pays dont ils ne se souviendraient presque plus. Un gouverneur colonial est une autorité supra-parlementaire, animée d'un esprit dont la sagesse a lieu d'être grande, et dont l'expérience est différente de celle que peut avoir le Parlement local, lors même qu'elle ne lui est pas supérieure. Mais l'avantage qu'offre cette autorité étrangère s'achète au prix d'inconvénients qu'il ne faut pas se dissimuler, eu égard à ce qui les contre-balance. Le gouverneur d'une colonie n'a pas d'intérêt permanent dans la colonie qu'il gouverne; il se peut qu'il ait été obligé de chercher cette colonie sur la carte quand il a été appelé à son poste; ce n'est qu'après plusieurs années qu'il parvient à se rendre compte des partis qui la divisent et des discussions qui s'y agitent; bien que n'ayant pas de préjugés lui-même, il peut s'asservir aux préjugés de son entourage local; inévitablement et peut-être à juste titre, il ne s'efforce pas de gouverner dans l'intérêt de la colonie qu'il lui est impossible d'apprécier, mais dans son propre intérêt dont il a une notion exate. Son premier désir et de ne point s'attirer de mauvaises affaires, de ne causer aucun embarras dans la métropole à ses supérieurs du *Colonial office*, car il en résulterait pour lui un rappel prématuré dont sa carrière pourrait se ressentir. En quittant la colonie, il y laissera sûrement de lui cette impres-

sion qu'il connaissait à peine ses administrés, et n'avait guère souci de leurs affaires. Nous ne sommes pas à même de comprendre ce sentiment généralement répandu dans nos colonies, nous qui nommons leurs chefs; mais nous le comprendrions aisément si, par suite d'une métamorphose politique, elles étaient chargées de nommer notre souverain. Nous dirions aussitôt : Est-il possible qu'un homme venu de la Nouvelle-Zélande soit au courant de nos affaires? Est-il possible qu'un homme qui grille de revenir aux antipodes porte le moindre intérêt à l'Angleterre? Est-il possible de nous confier à un homme dont la position est à la merci d'une autorité éloignée? Peut-on vouer une obéissance cordiale à un homme qui est un véritable étranger pour nous, malgré l'identité fortuite du langage?

Si je fais remarquer ces inconvénients qui diminuent l'utilité d'un gouverneur dans nos colonies, c'est parce que le gouverneur colonial offrant l'exemple le plus heureux d'une autorité supra-parlementaire, nous en conclurons que l'existence de cette autorité pour corriger les vices de notre Parlement ne laisse pas d'être entourée de difficultés réelles. Nous sommes si accoutumés à jouir des bienfaits qu'elle nous procure, que nous ne nous donnons pas la peine de l'étudier. Nous sommes comme ces gens qui, après avoir fréquenté un homme toute leur vie, sont très-surpris de remarquer en lui certain trait caractéristique dont un étranger s'est aperçu au premier coup

d'œil. J'ai connu une personne qui n'avait jamais su de quelle couleur étaient les yeux de sa sœur quoiqu'il l'eût vue chaque jour pendant vingt années. C'est précisément parce qu'il l'avait vue si régulièrement qu'il ne l'avait pas observée. Preuve évidente de la vérité que renferme cette maxime de la philosophie, que nous négligeons l'élément constant de nos pensées, quoiqu'il soit le plus important de tous, pour nous préoccuper seulement des éléments variables, lesquels peuvent avoir une influence bien moindre que les premiers. Mais lorsque, par l'exemple d'un gouverneur colonial, on s'aperçoit de la difficulté qu'il y a pour un monarque constitutionnel à exercer son droit de dissoudre le Parlement, on voit aussitôt combien il est invraisemblable qu'un monarque héréditaire soit doué des qualités requises pour l'exercice de ce droit.

Un roi héréditaire est une personne ordinaire, une personne moyenne tout au plus ; il y a presque une certitude qu'il est peu préparé au maniement des affaires par son éducation ; il n'y a guère à croire qu'il y sera porté par ses goûts ; entouré, dès son enfance, de toutes les séductions, il aura probablement passé toute sa jeunesse dans la mauvaise situation où se trouve un héritier présomptif, lequel ne peut rien faire parce qu'on ne lui assigne aucun emploi et s'expose au reproche d'empiétement s'il entreprend quelque œuvre de son choix. Le plus souvent un monarque constitutionnel est un homme *désa-*

vantagé qui n'est pas poussé par la nécessité à s'occuper des affaires, ainsi que l'est communément un despote, et dont l'activité est diminuée par toutes les tentations dont un despote est entouré. En outre, l'histoire démontre que les familles royales qui occupent un trône héréditairement, finissent, sous l'influence fâcheuse des causes qui les corrompent, par avoir dans le sang un vice caché, une sorte de poison propre à affaiblir leur intelligence, à attrister leur bonheur et à couvrir d'un nuage leurs moments de plaisir. On a dit, sinon avec vérité, du moins avec une certaine vraisemblance, qu'en 1802 tous les monarques héréditaires étaient fous. Eh bien ! peut-on admettre que des monarques semblables sachent saisir le moment où, malgré l'opposition d'un ministère qui a la majorité, leur devoir est de dissoudre le Parlement. Pour agir ainsi, il faut qu'ils soient capables de reconnaître que le Parlement fait fausse route et que la nation en est mécontente. Or, pour reconnaître qu'un Parlement fait fausse route, il faut être un grand homme d'État, du moins un homme d'Etat de quelque valeur, de quelque habileté; il faut être doué d'une grande vigueur d'esprit nécessaire pour comprendre les principes ardus de la politique, il faut avoir une grande activité sans laquelle on sera écrasé par les détails qu'embrassent ces principes dans leur application variée. Un homme que la nature a fait ordinaire, que la vie a gâté, n'aura ni cet esprit, ni cette activité, presque à coup sûr il ne sera ni ha

ni actif. Et un monarque qui, retiré au fond de son palais où il a l'oreille charmée par la flatterie, ne se mêle pas au monde extérieur dont il est séparé par son rang, ce monarque ne peut être qu'un pauvre juge de l'opinion publique. Eût-il le désir de connaître l'opinion publique, son genre de vie ne lui permettra jamais de le faire et lui enlèvera même ce désir peu à peu.

Une circonstance encore plus déplorable se présente parfois, et nous en trouvons un exemple dans l'histoire de George III, ce résumé de tous les défauts que peut avoir un roi constitutionnel. Il peut arriver que le Parlement étant plus sensé que le peuple, le roi soit du même avis que ce dernier. Pendant les dernières années de la guerre d'Amérique, le premier ministre, lord North, auquel incombait le fardeau de la responsabilité, ne voulait pas continuer cette guerre, sachant qu'on ne réussirait pas, et le Parlement partageait son opinion. S'il avait été permis à lord North de se rendre au Parlement, un traité de paix à la main, le Parlement aurait été fort content, et, guidée par ses représentants, la nation, quoique attristée des pertes qu'elle avait faites, aurait probablement accueilli cette nouvelle avec satisfaction. L'opinion publique, à cette époque, ressemblait beaucoup plus, en Angleterre, à l'opinion actuelle des Etats-Unis qu'à notre propre opinion d'aujourd'hui. Elle se formait bien plus lentement qu'aujourd'hui, elle obéissait plus facilement à l'impul[illegible] administration

centrale. Si lord North avait pu employer toute l'énergie et toute l'autorité de l'exécutif à conclure une paix féconde, on aurait épargné beaucoup de sang, on aurait étouffé des sentiments hostiles qui ont laissé des traces en Amérique jusqu'à ce jour. Mais il y avait un pouvoir derrière le premier ministre; George III s'entêtait follement à continuer la guerre; et la nation ne voyant pas combien cette lutte était stérile, ne prévoyant pas l'hostilité durable que cette obstination engendrerait, la nation ignorante, lourde et imprudente, persévérait aussi dans cette mauvaise voie. Lors même que lord North eût voulu conclure la paix et eût amené le Parlement à ses idées, tous ses efforts auraient été vains; un pouvoir supérieur en aurait appelé d'un Parlement sage et pacifique à une nation irritée et belliqueuse. Ainsi, le frein que notre Constitution a trouvé pour réprimer les défauts d'un Parlement fut employé alors à arrêter l'élan de sa prévoyance.

Plus on étudie le gouvernement de Cabinet, plus on se pénètre de cette idée qu'il ne faut pas en exposer le mécanisme délicat aux atteintes que pourrait lui porter dans une circonstance vitale, un étranger incapable et peut-être à moitié fou. Il y a beaucoup à croire que, dans une grande occasion, le premier ministre et le Parlement auraient plus de sagesse que le roi. Le premier ministre unit certainement à un talent véritable le désir de prendre les meilleures décisions; s'il ne réussit pas, il perd sa place, tandis que le

roi garde la sienne, malgré toutes les bévues qu'il peut commettre ; l'intelligence de l'un, naturellement fort active déjà, est tenue en éveil par le sentiment de la responsabilité, tandis que celle de l'autre que la nature a faite ordinaire, est affranchie de tutelle. Ensuite le Parlement est d'ordinaire composé de gens dont l'esprit est profond, circonspect et pratique. Le raisonnement démontre donc que, dans le cas où il s'agit de démissionner un ministre qui plaît au Parlement ou de dissoudre ce Parlement en faisant appel au peuple, le pouvoir de recourir à ces mesures graves n'est pas de ceux qu'en général un monarque héréditaire, quel qu'il soit, est à même d'exercer avantageusement.

Aussi ce pouvoir, s'il n'a disparu complétement, est presque entièrement sorti des usages constitutionnels. Rien ne paraîtrait plus étonnant au peuple anglais qu'un coup d'Etat au moyen duquel la reine détruirait soudainement un ministère qui aurait pour lui la confiance et l'appui d'une majorité parlementaire. Ce pouvoir appartient, en théorie, à la reine, cela n'est pas douteux, mais il est tellement tombé dans l'oubli par désuétude, que si la reine voulait l'exercer, on serait aussi effrayé qu'à la nouvelle d'une éruption volcanique dans Primrose Hill. La dernière circonstance dans laquelle on a un peu exercé cette prérogative n'offre pas un précédent qu'on puisse être tenté de suivre. En 1835, Guillaume IV démissionna une administration qui, toute désorganisée

qu'elle était par la perte de l'homme d'Etat qui la représentait principalement à la Chambre des communes, n'en existait pas moins encore comme gouvernement, ayant à la Chambre des lords son premier ministre, et à la Chambre des communes un personnage prêt à remplacer celui qui venait de mourir. Le roi s'imagina que l'opinion publique abandonnait les whigs et passait aux tories, il crut hâter cette transition en renversant le ministère whig. Mais les événements lui démontrèrent son erreur. Au fond il voyait juste ; le peuple anglais commençait à être fatigué des whigs qui n'avaient aucun chef populaire, aucun chef capable de représenter le libéralisme au point d'en faire une passion personnifiée ; de plus, le parti whig ayant été trop longtemps dans l'opposition, commettait des fautes depuis qu'il avait été porté au pouvoir par un mouvement populaire dont il ne comprenait pas beaucoup le sens et dont il approuvait peut-être encore moins l'esprit. Mais s'il voyait juste, le roi *agissait* mal ; son expédient politique entrava la réaction au lieu de la précipiter. Arrivés prématurément aux affaires, les tories y furent très-malheureux, comme on pouvait le prévoir avec un peu de tact. Le peuple commençait seulement à s'éloigner des whigs sans les avoir abandonnés sérieusement, l'intervention de la couronne leur fut utile tant elle sembla contraire aux libertés publiques. Et tout en ayant raison de croire que l'opinion commençait à tourner, Guillaume IV, par sa conduite, l'empêcha de

tourner entièrement. On se prit à désirer la continuation de la politique libérale ; les reproches qu'on s'était mis à adresser aux whigs n'étaient que d'une nature tout à fait personnelle et accidentelle ; ils s'adressaient à l'insuffisance des chefs et à quelques idées particulières entées, pour le moment, sur les principes libéraux ; ils n'atteignaient pas ces principes eux-mêmes. De sorte que la dernière agression que la royauté a tentée sur un ministère, a eu pour résultat de contrarier les bonnes idées au profit des mauvaises et de nuire au parti que le roi voulait favoriser. Après une telle leçon, il est probable que les monarques continueront à suivre tranquillement la ligne de conduite qu'une longue suite de précédents leur a tracée, et quand un ministère aura la confiance du Parlement, ils s'en remettront à la sagesse du Parlement.

En réalité, quand les passions politiques sont plus ardentes à la Chambre des communes que dans le pays, et quand, par ses vues propres, la Chambre des communes s'oppose aux vrais intérêts du pays, ce ne sont pas là des circonstances bien dangereuses chez un peuple qui a l'esprit politique et qui surveille toujours les actes de ses représentants avec pouvoir de les contrôler. Il n'est guère possible que la Chambre des communes fasse une opposition bien opiniâtre à la volonté du peuple, tant le peuple s'occupe incessamment des affaires politiques, et tant ceux qui le représentent ont lieu de redouter la perte de leurs

siéges à la Chambre. Il n'y a de péril à redouter sous ces deux rapports que dans les Etats au berceau où les populations sont disséminées, où ne s'élèvent pas des questions offrant quelque intérêt, où les distances sont grandes, où l'opinion n'est pas toujours prête à frapper de son jugement les excès parlementaires, où peu de gens se soucient de siéger dans l'Assemblée nationale, et où beaucoup de représentants, au contraire, ont un caractère et des antécédents qui ne les rendent pas très-propres à y siéger. Le plus grand inconvénient du système parlementaire dans un Etat arrivé à maturité, c'est le caprice que peut apporter le Parlement au choix des ministres. Le peuple ne peut guère le surveiller efficacement dans ce cas, et, dans une certaine mesure, il est même peu désirable qu'il soit appelé à réviser les actes de ce genre ; la manière dont un Parlement apprécie une administration dépend en général de choses que le Parlement voit de près et distinctement, tandis que la nation est trop éloignée pour les voir. C'est lorsque les questions de personnes entrent en jeu, que le caprice commence. On comprend aisément qu'il peut y avoir une Chambre des communes mécontente de tous les hommes d'Etat absolument, divisée en petits partis qui forment de petits noyaux quand ils votent; cette Chambre ne s'attache fermement à aucun chef, et ne donne à aucun chef la facilité de gouverner, ni l'espérance de conserver le pouvoir. A de semblables Parlements, il faut nécessairement appliquer un remède,

il faut les dissoudre; mais l'emploi de ce remède, on l'a démontré, il vaut mieux le confier à un premier ministre qu'au monarque; et d'après l'usage admis aujourd'hui, cette prérogative tend à être enlevée au monarque pour se réunir aux droits du premier ministre. Actuellement la reine ne peut guère refuser à un ministre que la majorité abandonne, dans le Parlement, le droit de dissoudre la Chambre des communes; elle ne le peut pas plus qu'elle ne peut sans le consentement du premier ministre, dissoudre un Parlement où le premier ministre a la majorité.

Nous allons voir qu'il en est de même pour ce qui est relatif à ce que j'ai nommé la soupape de sûreté de notre Constitution. Certainement un monarque héréditaire, s'il avait des vertus et des talents, saurait user de cette ressource beaucoup mieux qu'un premier ministre, mais le premier ministre peut s'en servir convenablement; et il naîtra une seule fois peut-être en cent ans, un monarque capable de l'emporter sur ces ministres à ce point de vue, tandis qu'on voit continuellement des monarques incapables de le faire.

Il y a deux moyens d'exercer le droit que possède l'exécutif de créer des Pairs, c'est-à-dire d'ajouter des membres à ceux que renferme la Chambre haute, la Chambre de révision. Le premier de ces moyens a une action constante, habituelle, bien que le public ne s'en aperçoive pas suffisamment; l'autre a une action terrible à laquelle on n'a presque jamais eu recours

en fait, mais dont l'influence comminatoire suffit comme un talisman pour prévenir le mal.

En créant des pairs de temps à autre, la couronne modifie peu à peu le sentiment de la Chambre haute. J'ai entendu dire par des personnes compétentes que la partie purement anglaise de la Chambre haute où sont représentés les trois royaumes, que cette partie, la seule sur laquelle s'exerce le pouvoir de nommer des pairs nouveaux, est maintenant plutôt whig que tory. Il y a trente ans, c'était le contraire. De singulières circonstances n'ont pas permis aux deux opinions politiques de se succéder d'une façon régulière comme beaucoup de théoriciens l'ont prédit, et comme on est assez habitué à dire que cela se passe.

Le parti whig a conservé le pouvoir pendant soixante-dix années, sauf quelques rares intervalles, depuis la mort de la reine Anne jusqu'à la coalition de lord North et de M. Fox; ensuite les tories, toujours avec de rares intervalles, ont été au pouvoir pendant près de cinquante années jusqu'en 1832. Depuis ce temps le parti whig a presque toujours été prépondérant. Il suit de là que pendant la longue durée de son autorité chacun de ces partis a pu modifier à son gré la Chambre haute. Les nombreuses créations de pairs faites par les tories pendant la moitié d'un siècle, avaient fait de la Chambre haute une assemblée fanatiquement tory avant le premier acte de réforme, mais aujourd'hui les tories n'y ont pas, à beaucoup près, une domination aussi absolue. Les pairs irlan-

dais et les pairs écossais étant nommés par un Corps politique dont les modifications ont presque été nulles, et représentant uniquement la majorité de ces Corps politiques dont la minorité n'a pas un seul représentant, se trouvent appartenir invariablement à l'élément tory. Quant à l'élément susceptible de modifications, il a été modifié. Que la partie anglaise des lords soit ou non tory actuellement, il est certain du moins qu'elle ne l'est pas comme en 1832. Ce qu'on y a ajouté de whig a été pris dans une classe de la société dont les idées se rapprochent beaucoup plus des tories que des radicaux. Il n'y a pas lieu de supposer que ces personnages opulents aient des instincts révolutionnaires. Les pairs nouveaux se sont fort bien accordés avec les anciens pairs, et leur influence en a été d'autant plus grande et plus pénétrante. Si l'on eût imposé à la Chambre, un élément nouveau contrastant avec sa nature, cet élément l'aurait troublée; mais en y ajoutant délicatement des parties analogues, sinon similaires, on a produit un composé où l'élément primitif est contre-balancé sans avoir eu à subir d'irritation.

Ce moyen de créer des pairs, le moyen ordinaire, se trouve aux mains du premier ministre et a des effets qui portent la marque d'origine. En sa qualité de chef du parti prédominant, le premier ministre est bien la personne la plus capable de modifier graduellement la Chambre permanente qui pourrait d'abord lui être hostile; en tous cas, les adjonctions qu'il y

fait la mettent mieux en harmonie avec l'opinion dont il est le représentant. Il n'existe guère de Constitution qui possède un mécanisme si délicat, si souple et si régulier, pour modifier une Chambre secondaire. Si l'on eût ajouté à cela le droit de nommer des pairs viagers, l'influence salutaire de l'exécutif responsable sur la Chambre des lords, se serait exercée avec toute la perfection qu'on peut désirer en pareille matière.

Quant à la création de pairs par fournées dont le but est de submerger l'opposition de la Chambre haute, c'est une chose tout à fait différente. Si l'on a un roi capable et impartial, on doit s'en remettre à lui sous ce rapport. C'est là un droit à exercer dans les grandes occasions seulement, quand le but à atteindre est immense, et que les partis sont divisés sans retour. Alors arrive le moment de mettre en œuvre ce pouvoir suprême et décisif qu'il vaut mieux naturellement confier aux mains d'une personne capable et impartiale qu'à celles d'un premier ministre, lequel a toujours quelque peu d'esprit de parti. La prudence, le calme et l'habileté du monarque, à cet instant de crise, sont des qualités qui, si elles se rencontrent alors, ont un prix inestimable. Le monarque peut alors écarter de longs troubles, éviter à son pays les horreurs sanglantes de la guerre civile, se faire un titre à la reconnaissance publique, et empêcher l'explosion des haines dont un parti est animé contre un autre. Mais il faut en revenir à se poser cette ques-

tion : « Se trouvera-t-il alors un tel monarque ? Dans quelle mesure peut-on compter sur lui à ce moment? Comment se conduira le monarque ordinaire que le hasard de l'hérédité avec ses inconvénients reconnus, fera régner en cet instant de crise ? »

A ces questions, on ne saurait répondre d'une manière rassurante, si l'on interroge notre expérience. Ces crises sont rares, et dans notre histoire il n'y a eu que deux circonstances dans lesquelles on ait eu l'occasion de nommer une quantité de pairs suffisante pour produire une sorte de bouleversement, et pour déplacer complétement et soudain la majorité dans la Chambre des lords. La première de ces circonstances eut lieu sous la reine Anne. A cette époque la majorité des pairs était whig, et au moyen de créations nombreuses et rapides, le ministère Harley y fit une majorité tory. L'exercice de cette prérogative produisit un tel effet sur le peuple que, pendant le règne suivant, une des questions qu'on agita le plus vivement, ce fut la proposition faite par les ministres d'enlever à la couronne le droit de nommer des pairs à l'infini, en établissant d'une manière fixe, comme à la Chambre des communes, le chiffre que le nombre des lords ne peut dépasser. Mais qu'importait alors au trône le mécontentement de l'opinion? La reine Anne est une des personnalités les plus médiocres qui aient jamais été sur un trône. Swift disait d'elle avec autant de raison que d'amertume qu'elle n'avait pas assez de cœur pour avoir plus d'une

affection à la fois ; or, toute son affection se concentrait alors sur une de ses filles d'honneur. Cette fille d'honneur la pria de créer des pairs, et elle en créa. Quant à de la pénétration et à des idées politiques elle n'en avait pas plus que madame Marsham. Pour soutenir un mauvais ministère elle employa la mesure la plus extrême et elle ne le fit que par caprice.

La seconde fois qu'il fut question d'une mesure semblable, ce fut sous Guillaume IV, mais les circonstances de l'affaire sont beaucoup moins connues que dans le cas précédent. Nous les connaîtrons bientôt. Lord Grey a promis de publier la correspondance échangée entre ce monarque et son père, pendant qu'il était ministre, et tous les détails relatifs à ce fait s'y trouveront nécessairement. Mais d'après ce que nous savons maintenant, le roi, dans cette circonstance, était livré à toutes les hésitations d'un caractère faible. Son esprit flottait à l'aventure, il consultait son ministre, il consultait la reine, et puis peut-être un secrétaire. « Le duc de Wellington fera-t-il quelque chose ? Peel ne fera-t-il rien ? Faut-il donc que Grey fasse tout ? » Chacun se demandait : Le roi va-t-il créer des pairs ? Mais le roi n'en savait rien lui-même. Il vacillait. La prérogative si importante que la Constitution lui confère, ressemblait, dans ses mains, au fusil que tient une femme quand, dans son effroi, elle n'ose ni s'en servir, ni le déposer. D'abord il refusa de créer des pairs et occasionna une crise ; les plus grands personnages conseillaient au pays de refuser

l'impôt, les associations de Birmingham fanatisaient le peuple, il fut question de suspendre les opérations de la banque d'Angleterre, par expédient politique ; des affiches placardées dans Londres portaient ces mots : « Réclamez le payement en espèces ! » Alors le roi, du moins d'après ce qu'assure lord Brougham, signa un écrit par lequel il s'engageait vis-à-vis des whigs à créer autant de pairs qu'ils le voudraient. « Je suis ébahi de l'insistance que vous avez mise à le décider », dit lord Grey à lord Brougham, « dans l'état d'abattement où il se trouvait ». Une personne fit la remarque que jamais elle n'avait vu une si grosse affaire sur un si petit morceau de papier.

La morale de tout cela, c'est qu'à un moment de révolution, le pouvoir peut se trouver en des mains faibles, mais qu'il n'y reste pas ; il en sort pour passer en des mains plus fermes. Un monarque héréditaire, d'un esprit moyen, un Guillaume IV ou un George IV, ne peut exercer le pouvoir de créer des pairs alors que l'exercice de ce pouvoir devient surtout nécessaire. Un roi à moitié fou, tel que George III, ferait pis encore : on le verrait user de ce droit par pure boutade, quand il ne le faudrait pas, et refuser d'y avoir recours au moment opportun.

Pour mettre un frein au pouvoir du premier ministre, en le privant de ce droit, on s'expose à un danger véritable, on l'empêche de se servir d'un frein qui est fort utile. Il serait aisé de déclarer par une loi que jamais l'exécutif ne pourra créer un nombre

extraordinaire de pairs, de déclarer par exemple qu'il n'en pourra créer plus de dix par an sans y être autorisé par une grande majorité de la Chambre basse, par une majorité des trois quarts si l'on veut. Ce serait suffisant pour garantir que jamais le premier ministre n'abuserait de cette force que la Constitution tient en réserve en l'employant comme une force ordinaire, pour garantir qu'il en ferait usage seulement quand le pays tout entier l'y engagerait : ainsi ce serait un instrument de révolution et non un instrument d'administration, et l'on se trouverait assuré d'avoir, le cas échéant, cet instrument sous la main. L'exemple de la reine Anne et celui de Guillaume IV sont là pour prouver qu'on n'atteint pas ce but en confiant un droit si important, et d'un exercice si délicat, au hasard de l'hérédité qui, d'ordinaire, ne donne que des souverains médiocres.

On me demandera peut-être pourquoi je m'étends si longuement sur une question fort éloignée de la pratique ordinaire et, à certain point de vue, si éloignée de mon sujet. Personne au monde ne veut détrôner la reine Victoria ; si quelque trône est solide, c'est celui qu'occupe la reine ; dans le courant de cet ouvrage j'ai montré que la masse du peuple ne voudrait obéir à aucun autre pouvoir que le sien, que le respect dont elle est entourée est, pour employer un terme scientifique, le foyer virtuel de toutes les autres autorités qui lui empruntent leur puissance. Mais il ne faut pas borner des études politiques à l'heure

présente ni à notre pays, et si l'on considère l'état et l'avenir du monde, il n'est pas de question qui ait un intérêt plus pratique.

Ce qui caractérise les tendances actuelles du monde, c'est un certain réalisme : à mesure que les siècles marchent, ils vont de plus en plus proclamant le triomphe du fait. Sur toutes les parties du monde il s'élève de nouveaux pays où manquent les traditions, ces sources du respect, où il faut les remplacer artificiellement en établissant des institutions capables d'attirer l'affection loyale des peuples par leur utilité évidente. Ce réalisme qui s'étend même en Europe, est le produit naturel des deux agents principaux de la civilisation à notre époque, c'est-à-dire le commerce et la guerre. Les résultats matériels du commerce frappent tellement nos regards qu'ils nous en font oublier les résultats moraux. Il n'en est pas moins vrai que le commerce imprime à notre intelligence l'amour du fait, l'insouciance des idées, le dédain pour les belles phrases. « Toute peine mérite salaire » ; voilà sa devise. On abandonne l'épée pour le grand livre ; il y a plus, la guerre elle-même se fait beaucoup plus par la tenue des livres que par l'épée. Le militaire, le vrai militaire du jour n'est plus cet être romanesque, plein de vagues espérances, animé de fanatisme, de chimères telles que l'amour de sa dame et de son souverain; c'est un homme tranquille, grave, plongé dans l'étude des cartes, exact dans ses payements, passé maître en tactique, s'occupant de détails vul-

gaires, songeant surtout, comme le faisait le duc de Wellington, aux souliers de ses soldats, méprisant tout éclat et toute éloquence, et sachant peut-être, comme le comte de Moltke, « garder le silence en sept langues ». Nous en sommes venus à un moment où le chiffre gouverne, où le défenseur du droit divin, comme on appelait le comte de Bismarck, va tranchant dans le vif des personnes royales, leur appliquant la logique des faits et n'accordant le droit de vivre qu'à condition qu'on fasse quelque chose. Il est certain que depuis cinq cents ans les occupations de ceux qui gouvernent les peuples ont beaucoup changé de nature ; autrefois ils partageaient leur temps entre des exercices violents et un profond repos. Le baron féodal ne connaissait pas de terme moyen entre les fatigues de la guerre ou de la chasse d'une part, et ce qu'on nommait un repos sans gloire. Mais quant à la vie moderne, au contraire, si elle comporte peu d'émotions vives, elle veut qu'on travaille sans cesse. Les habitudes familières du commerce ont déteint sur elle, et comme à la bourse on interroge tout, les hommes, les choses, les institutions, on leur dit : « Eh bien ! qu'avez-vous fait depuis notre dernière entrevue ? »

Les sciences physiques qui sont l'étude principale à laquelle se vouent des milliers d'individus, et qui commencent à avoir sur notre littérature courante une influence dont on ne s'aperçoit peut-être pas assez, ces sciences visent au même but. Leurs deux

caractères, les plus saillants, sont la familiarité et la curiosité ; l'intérêt qu'elles attachent aux faits les plus grossiers, et le désir continuel qu'elles inspirent de vérifier les faits, d'examiner, au moyen des sens, s'ils ont de la réalité. On a presque renoncé aux surexcitations que la pensée s'imposait autrefois, ou plutôt tout ce travail qui se concentrait en méditations voisines de l'extase se répand paisiblement sur tout le cours de la vie. Un philosophe d'autrefois, Descartes, par exemple, s'imaginait qu'après s'être rendu compte des vérités premières au moyen d'efforts intellectuels, il pouvait par déduction en tirer l'ordre universel. S'examiner soi-même à la lumière de la raison, tel était, suivant lui, le procédé pour découvrir toute chose. D'après l'opinion reçue, l'âme seule et par elle-même était capable d'expliquer tout, pourvu qu'elle demeurât fidèle à son isolement sublime. Le bien suprême que cette philosophie promettait à ses sectateurs, c'était de ne se tromper jamais, de raisonner toujours sans être obligé d'observer les faits. Mais nos philosophes les plus ambitieux ont des procédés bien différents. Voyez comment débute M. Darwin :

« Quand j'étais à bord du vaisseau de S. M. B. le *Beagle* en qualité de naturaliste, je fus frappé de la distribution des êtres organisés dans l'Amérique du Sud, et des rapports qu'on observe, au moyen de la géologie, entre les races anciennes et les races actuelles de ce continent. Ces faits, comme on le verra dans les chapitres suivants, me parurent jeter quelque lumière

sur l'origine des espèces, ce mystère des mystères, comme l'a appelé un de nos savants les plus illustres. A mon retour en Angleterre, l'idée me vint, vers 1837, qu'on aiderait peut-être à la solution de ce problème en rassemblant, pour les étudier, tous les faits qui peuvent y être relatifs. Après cinq années de travail, j'ai tiré quelques déductions de ces faits, et je les ai résumées en quelques notes fort courtes; ces notes je les ai étendues en 1844, j'y ai joint l'esquisse de conclusions qui me paraissaient alors probables. Depuis cette époque jusqu'à ce jour, je me suis attaché soigneusement à cette étude. J'espère qu'on me permettra d'entrer dans ces détails personnels; je les donne pour montrer que je ne me suis pas trop hâté d'arriver à une décision. »

Pour trouver la solution de son grand problème, M. Darwin compte sur des expériences soigneuses qu'on fera en élevant des pigeons et autres variétés artificielles. Son héros n'est point un philosophe enfermé dans son cabinet et tout entier à sa pensée, c'est « cet habile éleveur sir John Sebright, qui avait coutume de dire, en parlant des pigeons, qu'il produirait n'importe quel genre de plumes au bout de trois ans, mais qu'il faudrait six ans pour obtenir une tête et un bec. »

Je ne prétends pas que la manière de penser moderne vaut mieux que l'ancienne, ce n'est pas mon sujet : mon but unique est de montrer, comme des exemples peuvent seuls le faire, à quel point de réa-

lisme, et, en apparence, à quel point de mèsquinerie notre science est parvenue, même au milieu de ses rêves les plus ambitieux.

Dans les États nouveaux que nos habitudes d'émigration créent continuellement, le prosaïsme de cette tournure d'esprit s'accentue encore davantage. En Amérique et dans les colonies, contrairement au vieil esprit de l'Angleterre, l'esprit des populations a contracté des habitudes terre à terre, une sorte de tendance à dire : « Voilà les faits, quoi que vous puissiez croire ou imaginer ». Avant la guerre d'Amérique, on disait, d'ordinaire, que les Américains adoraient la toute-puissance du dollar; aujourd'hui nous savons qu'ils peuvent prodiguer l'argent presque sans compter quand cela leur plaît. Mais nous avions à moitié raison : ils adorent la valeur visible, le résultat évident, indiscutable, certain. En Australie et dans la Nouvelle-Zélande, même tour d'idées. C'est la lutte avec la nature vierge qui le veut ainsi.

Les difficultés matérielles étreignent en commun tous les pays au berceau, et leur laissent dans l'esprit une empreinte de matérialisme.

Aussi, lorsque des États, dans les pays récemment colonisés, ont à choisir un gouvernement, ils doivent en prendre un dont toutes les institutions aient un caractère évident d'utilité. Les Américains se prennent à rire de notre reine avec le mystère qui l'entoure, de notre prince de Galles avec l'inaction heureuse dans laquelle il est plongé. Leur esprit prosaïque

ne peut se pénétrer de cette idée que le gouvernement constitutionnel est un gouvernement fondé sur la raison, qu'il convient à l'époque moderne et à un pays nouveau, qu'un État peut l'adopter dès ses débuts. Les petits principicules qui courent le monde avec d'excellentes intentions, mais qui ne peuvent connaître le moindre mot aux affaires, leur servent de témoignage pour démontrer que le système constitutionnel est exclusivement européen et remonte au moyen âge; que s'il a encore un grand rôle à jouer dans l'ancien monde, il n'a rien à voir chez les peuples nouveaux. Le réalisme impitoyable que des critiques éclairés remarquent dans les œuvres principales de la littérature au XIXe siècle, on le trouve aussi dans la politique. L'ostentation de l'utilitarisme doit caractériser ses créations.

Aussi faut-il attacher le plus grand intérêt au problème dont nous nous occupons dans ce chapitre. Si la royauté héréditaire était un élément indispensable du gouvernement parlementaire, il faudrait désespérer de ce gouvernement; mais une étude attentive démontre que ce système n'implique pas comme une condition essentielle l'existence de la royauté; que la royauté en général ne lui est même pas très-utile; que si un roi très-courageux et très-prudent, un roi ayant toutes les qualités de sa position, est toujours utile et, en de rares circonstances, infiniment précieux, en revanche, un roi ordinaire, un roi tel que les fait habituellement le hasard de la naissance, n'est d'aucune

utilité aux moments de crise, tandis que, dans la vie commune, n'étant point sollicité d'agir, il ne fait rien et n'a besoin de rien faire. On voit par là qu'un pays nouveau n'est pas tenu de recourir à cette futile distinction des pouvoirs qui caractérise le système présidentiel ; il peut, si les circonstances le permettent, avoir absolument tous les avantages qui découlent de la Constitution anglaise, et, cela, sans la monarchie, sous un gouvernement parlementaire.

IX

HISTOIRE DE LA CONSTITUTION ANGLAISE

CONCLUSION

Il faudrait, à mon avis, un volume pour exposer tant soit peu convenablement l'histoire de la Constitution anglaise, et il y aurait là matière à une œuvre importante et originale pour l'auteur qui l'entreprendrait avec compétence. Jamais ce sujet n'a été traité par un écrivain réunissant aux plus nouvelles conquêtes de l'érudition les lumières d'une saine philosophie. Depuis le chef-d'œuvre qu'a donné Hallam, les études politiques et historiques ont fait beaucoup de progrès, et l'on pourrait avoir un livre qui appliquerait les forces de la science moderne à la somme des faits connus maintenant. Je n'ai pas la prétention d'écrire ce livre, mais il est un certain nombre de particularités qu'il est bon de réunir en faisceau, tant à cause de leur intérêt dans le passé que de leur importance dans le présent.

On remarque une politique commune ou du moins

les éléments d'une politique commune aux débuts de tous les peuples qui sont arrivés à la civilisation. Ces peuples semblent avoir commencé par ce que je nommerai l'absolutisme consultatif et expérimental. Les rois des anciens jours, dans les nations fortes, n'étaient pas des rois absolus comme les despotes d'aujourd'hui ; il n'y avait alors ni armées permanentes pour réprimer la rébellion, ni espionnage organisé pour surveiller les mécontents, ni bureaucratie habile pour préparer des ornières à l'obéissance. Consacré par une sanction religieuse, le roi des temps anciens était un homme à part, au-dessus des autres, oint du Seigneur, ou même fils de Dieu. Mais, chez les peuples capables d'être libres, ce caractère religieux ne donnait jamais au roi une puissance despotique. Son autorité n'avait, il est vrai, aucune limite imposée par la loi : ce mot de loi même n'aurait pu se traduire dans la langue de l'époque. L'idée de la loi telle que nous l'avons, c'est-à-dire d'une règle tracée par l'homme, et pouvant être modifiée par l'homme quand il le désire, ainsi qu'en fait il la modifie habituellement, cette idée n'aurait pas été comprise chez les peuples primitifs qui regardaient la loi comme une prescription fatale, et presque comme une révélation divine. La loi émanait des lèvres royales, le roi l'établissait de la même manière que Salomon rendait ses jugements, pour un cas particulier, et autant au nom de la Divinité qu'en son propre nom. Aucune limite religieuse ne bornait la révéla-

tion qu'il faisait de la volonté divine, et telle était la source unique de la loi. Mais, bien qu'il n'y eût aucune limite imposée par la loi, la soumission avait sa limite pratique dans ce qu'on peut appeler la partie païenne de l'humanité, c'est-à-dire dans l'obstination propre aux hommes libres. Jamais ils ne consentaient à faire exactement ce qu'on leur ordonnait.

Telle qu'elle existait en Grèce, d'après Homère, et telle qu'elle existait aussi ailleurs, on doit le croire, la royauté primitive avait deux corps auxiliaires : l'un, composé des vieillards ou des personnes considérables, formait un conseil ou βουλή, dont le roi prenait l'avis et dont les débats apprenaient au roi ce qu'il ne devait pas faire. Outre ce conseil, il y avait l'ἀγορά, assemblée d'auditeurs, comme certains l'ont appelée et que, suivant moi, il serait mieux de nommer assemblée d'épreuve. Le roi se rendait au milieu de son peuple assemblé sous prétexte de lui annoncer sa volonté, mais, en réalité, c'était pour lui tâter le pouls. Sans doute il était sacré, très-probablement il était populaire, cependant il se trouvait dans la situation d'un premier ministre qui parle devant une Chambre passionnée. Son autorité et son pouvoir avaient des limites qu'il découvrait selon que ses ordres étaient reçus avec acclamation, ou étaient accueillis, soit par des murmures, soit par un silence significatif.

Ce système était excellent pour le temps et pour le pays; mais il renfermait un grave inconvénient. Le respect sur lequel un gouvernement se fonde, et la

capacité nécessaire pour gouverner, sont deux choses dont l'origine est différente. L'hommage des peuples s'adresse aux rois et se transmet à leur descendance, en vertu de l'origine divine qu'on leur attribue; mais dans la descendance royale se rencontre bientôt un enfant, ou un idiot, ou un homme qui a quelque incapacité naturelle. Alors se montre la vérité de ce dicton, que la liberté prospère sous les princes faibles ; alors l'assemblée d'auditeurs se met, non pas seulement à murmurer, mais à élever la voix ; alors le grave conseil se met, non pas seulement à suggérer ses avis, mais à enjoindre ses ordres.

M. Grote a raconté tout au long comment ces appendices de la royauté primitive ont donné naissance aux libertés des peuples grecs; comment ces peuples se sont formés peu à peu : les États oligarchiques, en étendant le domaine de leur conseil ; les États démocratiques, en étendant celui de leur assemblée. L'histoire a autant de détails variés qu'il y avait de villes grecques ; mais le fond est partout le même. Ce qui caractérise la politique des Grecs anciens et des anciens Romains, c'est que de l'embryon monarchique elle a su tirer les organes d'une république par un développement progressif.

L'histoire de l'Angleterre a été en substance la même que celle des peuples anciens, bien qu'elle ait eu une forme différente et une croissance beaucoup plus lente et plus longue. Les proportions en ont été plus vastes et les éléments plus variés. Une ville

grecque se débarrassait vite de ses rois, parce que le caractère sacré dont la politique revêtait le roi ne pouvait supporter l'examen journalier et la critique continuelle d'une multitude active et babillarde. Partout en Grèce les esclaves, qui formaient la partie la plus ignorante et, par conséquent, la moins accessible aux influences intellectuelles, ont été privés des avantages politiques. Mais l'Angleterre, dès l'origine, a été un pays très-étendu, habité par des races diverses, dont aucune ne se plaisait à discuter prosaïquement la royauté qui était pour tous l'objet d'une superstition. La royauté était même quelque chose de plus qu'une superstition pour nos ancêtres. Il fallait un pouvoir exécutif très-fort pour contenir dans l'ordre un pays divisé, armé et fier ; le problème du développement politique était donc très-délicat. Un gouvernement libre, quand il est tout formé, peut avoir un pouvoir très-fort; mais pendant l'époque de transition, alors que la république se développe et que la monarchie tombe en décadence, l'exécutif est nécessairement faible. Le système politique est divisé, son action est languissante. Enfin, les diverses classes du peuple anglais ont eu une croissance inégale. Si les classes élevées se sont modifiées énormément depuis le moyen âge, et toujours dans le sens du progrès, les classes inférieures ont très-peu varié ; on prétend même que, sous certains rapports, elles ont rétrogradé, tout en se perfectionnant à d'autres points de vue. Le développement de la Constitution anglaise a

donc été de toute nécessité fort lent, parce qu'un développement rapide aurait épuisé l'exécutif et tué l'État, et, aussi, parce que les classes les plus nombreuses, ayant peu varié, n'étaient point prêtes à subir un changement total dans les institutions.

En ses traits généraux, le développement politique de l'Angleterre a été très-simple. On ne connaît peut-être pas exactement le caractère de toutes les institutions anglo-normandes ; du moins, elles ont presque toutes donné lieu à des controverses. Le zèle politique, tant des whigs que des tories, a voulu retrouver dans le passé un modèle à suivre ; et l'état social de ces temps anciens ayant été fort troublé, on a eu beau jeu pour recueillir d'ingénieux précédents qu'ont fourni les caprices des hommes et les hasards de l'histoire. Ce que je me borne à rechercher dans les institutions anglo-normandes est facile à reconnaître. Il y avait alors un grand « Conseil » du royaume auquel le roi appelait les personnages les plus importants de l'Angleterre, ceux, surtout, dont il voulait prendre l'avis et connaître le sentiment. On ne sait pas au juste quelles personnes se rendaient à ce Conseil, et c'est fort insignifiant. Il est donc inutile de tracer une distinction entre le grand Conseil en Parlement et le grand Conseil hors Parlement. Ce qu'il y a de sûr, c'est que peu à peu les principales assemblées que le souverain de l'Angleterre convoquait ainsi, prirent la forme précise et définie de Lords et de Communes, comme nous les voyons

aujourd'hui. Mais leur caractère réel était très-différent de ce qu'il est maintenant. Le Parlement du moyen âge était, s'il m'est permis de l'appeler ainsi, un corps *expressif*. Sa fonction consistait à dire au roi ce que le peuple voulait qu'il fît, à le guider dans une certaine mesure par l'adjonction d'intelligences nouvelles, et beaucoup plus encore de le guider à la lumière de faits nouveaux. Ces faits c'étaient leurs propres sentiments, c'est-à-dire les sentiments du peuple dont ils faisaient partie intégrante. Au moyen du Parlement, le roi apprenait ou du moins avait l'occasion d'apprendre ce que le peuple accepterait et ce qu'il n'accepterait pas, ce qu'on pouvait et ce qu'on ne pouvait pas entreprendre. En cas d'erreur, il y avait rébellion.

La Constitution anglaise, comme on le sait, se divise en trois périodes : la première embrasse les temps antérieurs aux Tudors ; à cette époque, le Parlement anglais paraissait acquérir une force et un pouvoir extraordinaires, les titres de la couronne étant contestés et quelques-uns des monarques étant faibles. Plusieurs ambitieux voulurent alors associer le peuple à leurs desseins. Plusieurs siècles après et quand la liberté fut venue, on a cité gravement, pour faire autorité, certains précédents de cette période ; mais cette croissance trop rapide produisit une décadence plus rapide encore. Favorisé par les troubles, le développement politique en souffrit plus qu'il n'en avait profité. L'édifice de la société était alors de construction féodale ; quant aux villes, elles ne formaient

qu'un appoint auxiliaire. Ce qui faisait alors la force du peuple c'était une force aristocratique agissant avec la coopération de la petite noblesse et des gros fermiers, le tout appuyé sur la fidélité de partisans qui avaient prêté serment. A la tête de ces forces, qui lui donnaient son importance, se trouvait la haute noblesse. Mais la haute noblesse finit par un véritable suicide. Les grands barons, en adhérant au parti de la rose rouge ou de la rose blanche, ou bien en passant de l'un à l'autre parti, allèrent d'année en année diminuant, sous le rapport de la fortune, du nombre et de la puissance. Quand, à Bosworth, se termina la grande lutte, une bonne partie des combattants principaux avait disparu ; les barons turbulents, ambitieux et riches, qui avaient fait la guerre civile, furent écrasés par elle. Henri VII, devenu maître du royaume, trouva bien un Parlement capable de lui donner des avis, mais ce Parlement n'avait guère le pouvoir de contrôler les actes du souverain.

Le gouvernement consultatif, dans la période antérieure aux Tudors, ne ressemblait pas beaucoup aux gouvernements que les publicistes français qualifient ainsi. Je crois que l'Empire se donne, en France, le nom de gouvernement consultatif. Mais les assemblées françaises ont une symétrie et une existence artificielles. L'une d'elles est choisie au moyen du suffrage universel, par la voie du scrutin secret, et dans des circonscriptions électorales déterminées de manière à diviser également les voix entre les membres qui

doivent représenter chacune de ces circonscriptions; enfin les deux assemblées symétriques ont aussi entre elles une sorte d'égalité. Quant à nos Parlements anglais, ils n'étaient pas organisés symétriquement, mais ils avaient une existence réelle. On en nommait les membres n'importe comment; le sheriff avait un pouvoir presque discrétionnaire pour envoyer aux bourgs des lettres de convocation, c'est-à-dire qu'il pouvait en grande partie composer à son gré les colléges électoraux; dans chacun des bourgs, on se disputait vivement le droit de voter, et le parti le plus fort l'emportait sans acception de nombre. Mais en Angleterre, dans ce temps-là, on voulait, avant tout, connaître distinctement l'opinion du pays, attendu qu'il y avait à cela une nécessité réelle et urgente. Comme on assemblait les représentants de la nation pour demander quelque chose au pays, soit d'aider le roi dans une guerre, de payer des dettes arriérées, de lui donner son appui dans une conjoncture critique, les rois de cette période n'auraient pas aimé à avoir devant eux une assemblée fictive, car ils auraient été privés du seul instrument qui pût leur révéler l'opinion du pays. Et lors même qu'ils auraient voulu fabriquer une Assemblée fictive, ils n'y seraient point parvenus. Le moyen de fabriquer une assemblée de ce genre c'est d'avoir un pouvoir exécutif centralisé; or, il n'y avait pas alors de préfet pour discipliner les communes rurales et approprier leurs votes au désir du gouvernement central. A n'examiner que la manière dont on choisissait

les membres du Parlement, un théoricien serait en droit de dire que ces Parlements n'étaient pas autre chose que des assemblées où se rendaient des personnes influentes prises au hasard dans le royaume d'Angleterre. Il y aurait bien à rabattre de cette définition pour la rendre exacte, mais enfin, en l'admettant, elle prouve le mérite de ces Parlements. Si ce n'étaient pas des assemblées fortuites, du moins ce n'étaient pas non plus des assemblées préparées à dessein ; aucune administration ne s'était mêlée de les fabriquer, aucune d'ailleurs ne l'aurait pu faire. C'étaient là des conseillers de bonne foi, dont l'opinion, qu'elle fût bonne ou mauvaise, avait, en tous cas, une importance suprême, parce que leur coopération était indispensable à la marche des affaires.

La législation en tant que pouvoir positif n'était, pour ces anciens Parlements, qu'une visée secondaire. Aucun statut, que je sache, n'a été passé sous le règne de Richard Ier, et tous les actes législatifs de la période antérieure aux Tudors ne feraient pas vivre un agent moderne qui s'en assurerait le monopole. Mais le droit de s'opposer aux lois nouvelles dominait dans toutes les actions de ce Parlement, et faisait sa principale utilité. Empêcher que le roi se permît de changer les principes presque sacrés du droit coutumier sans demander à la nation si elle y consentait, oui ou non, tel était le rôle principal du système. Pour les actes exceptionnels et singuliers, car c'est ainsi qu'à cette époque on considérait tout acte lé-

gislatif nouveau, le roi devait éprouver le sentiment populaire comme pour les mesures courantes. C'était à lui que revenait en définitive le droit de faire des lois, mais il ne les décrétait qu'après avoir consulté les lords et les communes, et alors seulement le décret émanait de lui, revêtu d'une autorité sacrée qui faisait sa force. Il ne touchait aux règles dirigeantes de la vie ordinaire qu'après avoir consulté son peuple, sans cela on ne lui aurait pas obéi dans cet âge naïf où l'on redoutait moins qu'aujourd'hui les fléaux de la guerre civile. Plusieurs actes de cette époque, et le fait est très-caractéristique, sont des actes déclaratoires; ils ne prétendent pas imposer au peuple une prescription nouvelle au nom de l'autorité royale, ils se bornent à énoncer et à préciser le sens de la loi existante, ils confirment des coutumes qui sont reconnues de temps immémorial, ils ne créent pas des devoirs nouveaux. Dans la « grande Charte » elle-même, les innovations ne tiennent qu'un rang secondaire. Mélange de règlements anciens et originaires, la grande charte était une sorte de pacte destiné à fixer ce qui, dans les coutumes, était douteux, et l'on avait soin de la proclamer de temps à autre comme on a soin chaque année de faire le tour d'un champ pour reconnaître ses bornes et assurer contre toute tentative d'empiètement des droits que la prescription pourrait frapper. Ces grandes chartes étaient, en fait, des traités entre divers ordres ou diverses factions, traités ayant pour but de confirmer d'anciens droits ou des

droits qu'on voulait bien reconnaître comme anciens, plutôt qu'ils n'étaient des lois dans le sens ordinaire de ce mot. On doit voir dans ces grandes chartes des conventions que la société du moyen âge passait de temps à autre ; et ces conventions, tout naturellement elles avaient lieu surtout pour terminer des débats entre le roi et la nation, le roi cherchant toujours à voir jusqu'à quel point la nation lui permettrait d'aller, et la nation s'efforçant, par ses murmures et ses résistances, d'empêcher tous les actes administratifs qui lui déplaisaient, et de mettre un frein aux empiétements de la couronne.

Sir James Mackintosh dit que la Magna Charta transforma le droit de taxation en palladium de la liberté. Il n'en est absolument rien. La liberté existait avant cette charte, et le droit de voter les taxes en fut une conséquence et une preuve, mais non point le fondement. La nécessité de consulter le grand Conseil du royaume avant de lever les taxes, le principe qu'un Parlement pouvait déclarer les griefs publics avant d'accorder des subsides au souverain, ce ne sont là que des témoignages démontrant d'une façon éclatante l'existence de la doctrine primitive, car le roi devait consulter le conseil du royaume avant toute entreprise quelconque puisqu'il lui fallait être aidé. C'est avec raison qu'on a mis dans le « grand traité » le droit de se taxer soi-même, mais le droit n'aurait été que lettre morte, s'il n'y eût eu une force armée et une organisation aristocratique pour obliger le roi à

faire un traité. Donc, ce droit fut un résultat et non un fondement, ce fut un exemple et non une cause.

Les guerres civiles, après s'être prolongées, détruisirent ce qu'on peut appeler les anciens conseils ; elles détruisirent presque toute la grande noblesse, qui en renfermait les membres les plus puissants; elles fatiguèrent la petite noblesse et la haute bourgeoisie, elles renversèrent l'organisation aristocratique qui avait servi de base utile à la résistance contre la royauté.

La seconde période de la Constitution britannique commence à l'avénement des Tudors et va jusqu'en 1688. C'est, en résumé, l'histoire de la croissance et du développement progressif qui finit par donner la suprématie au nouveau Parlement. Je ne me propose pas de retracer la marche graduelle du grand Conseil. On la connaît, on sait que d'abord servile sous Henri VIII, il murmurait sous Élisabeth, avait un penchant à la sédition sous Jacques Ier, et devenait rebelle sous Charles Ier. Les étapes ont été multiples ; mais l'esprit a toujours été le même : c'est l'esprit de la classe moyenne, et je donne à ce nom de classe moyenne son sens le plus étendu. Or, cette classe, après avoir grandi peu à peu, a été animée d'un souffle, le souffle du protestantisme. Il est impossible, suivant moi, de ne pas reconnaître avec Macaulay que des causes politiques n'auraient pas suffi pour provoquer une telle résistance au souverain, qu'il leur

fallait encore l'impulsion des idées religieuses. Je sais bien que le peuple anglais a flotté du catholicisme au protestantisme, et du protestantisme au catholicisme, sans compter qu'il y avait plusieurs nuances et plusieurs sectes protestantes; cette hésitation, qui s'est modelée sur celle des premiers Tudors, a duré jusqu'à l'époque des puritains. La masse des populations anglaises était dans une situation indécise, comme Hooper nous apprend que l'était son père, lequel n'avait pour le protestantisme ni tendance, ni aversion. Néanmoins peu à peu un véritable esprit évangélique, comme nous dirions aujourd'hui, et un sentiment antipapiste encore plus fort pénétrèrent au milieu de la classe moyenne, en Angleterre; ce qui ajouta au fond d'énergie puissante qui n'a jamais manqué à cette classe l'animation morale qui lui a presque toujours fait défaut. C'est ce qui a fait dire que Cromwell avait fondé la Constitution anglaise. En apparence, Cromwell n'a pas survécu à son œuvre. Sa dynastie fut mise à l'écart en même temps que la république fut renversée, mais l'esprit de l'œuvre n'a pas été étouffé, il n'a jamais cessé d'avoir dans le pays une influence qui, pour être latente comme le feu d'un volcan, n'en a pas moins conservé toute sa force. Charles II disait que jamais plus il n'aurait confiance ni aux hommes, ni aux choses; il savait bien que, quoique ses ennemis de Worcester eussent péri, leur esprit était encore entier et vivant en d'autres cœurs.

Mais la république de Cromwell et la roideur du puritanisme inspiraient une profonde répulsion à la plupart des Anglais. On y voyait, pour ainsi dire, ce que le parti rouge représente en France et ailleurs, le seul élément révolutionnaire de l'État, et cela suffisait pour soulever la haine. Par lui-même cet élément ne pouvait rien; au contraire, il effrayait, il éloignait les modérés et les indifférents aussi bien que les intelligences élevées ; par lui-même et par lui seul il était impuissant contre l'inébranlable apathie du caractère anglais ; mais donnez à cet élément une enveloppe matérielle qui plaise à l'œil, laissez-lui une occasion d'éclater, lorsque, par exemple, les classes aristocratiques, en se réunissant à lui, l'auront paré de leur vernis, cet élément, tout en se cachant à l'ombre de l'aristocratie, lui assurera la victoire.

Or, cette occasion se présenta en 1688. Jacques II, par son incroyable entêtement dans le faux, avait irrité non pas seulement les ennemis, mais les partisans de son père, les anglicans aussi bien que les puritains, toute la noblesse whig et la moitié de la noblesse tory, non moins que la bourgeoisie dissidente. L'autorité du Parlement se fonda tout à la fois sur le concours de ceux qui d'ordinaire étaient pour la royauté et de ceux qui étaient contre elle. Mais le résultat fut longtemps très-faible. On a dit que l'Angleterre avait eu le minimum d'une révolution, parce qu'elle s'était bornée à changer légalement de dynastie; on n'a pas songé que ce changement était pour

la multitude tout ce qu'il pouvait y avoir de plus considérable, car la multitude ne voit dans le gouvernement qu'une dynastie et rien de plus. Il fallut à l'ordre nouveau tout le prestige de l'aristocratie pour lui rallier les masses, et encore les masses ne se rallièrent-elles qu'imparfaitement, difficilement, et à contre-cœur. Longtemps il y eut dans l'air un vague mécontentement. S'il se fût trouvé parmi les Stuarts un prince capable et qu'on pût croire protestant sincère, ce prince serait parvenu probablement à renverser la maison de Hanovre. Le peuple avait un respect tellement inné pour le droit héréditaire que, jusqu'à l'avénement de George III, le gouvernement anglais eut à redouter sans cesse les entreprises d'un prétendant.

Ce fut là le résultat d'un fait sur lequel j'ai insisté à satiété et sur lequel je devais nécessairement insister, car il a une influence suprême. Beaucoup d'Anglais, composant la partie de la nation la plus élevée et la plus éclairée, s'étaient déjà rendu familier le mécanisme du gouvernement constitutionnel, mais la masse n'y entendait rien ; pour elle il n'y avait d'autre gouvernement que la royauté, la royauté, c'est-à-dire la personne royale. Enfin, la masse du peuple se laissa entraîner par le charme de l'aristocratie, et surtout par l'influence des grandes familles whigs et de leurs adhérents ; la raison et la liberté n'auraient pas suffi pour l'entraîner.

Bien que l'autorité du parlement ait été établie dé-

finitivement en 1688, cette autorité a varié depuis lors dans ses modes d'application. Le parlement ne sut pas l'exercer tout d'abord. Macaulay a parfaitement expliqué comment les partis apprirent à s'organiser et à nommer les administrations; jusqu'à une date encore récente, on a très-malheureusement attribué aux souverains une intervention dans le choix des ministres. Quand George III devint complétement fou, en 1810, tout le monde croyait que George IV, en arrivant au pouvoir comme prince régent, renverserait l'administration de M. Perceval, pour confier à lord Grey et à lord Grenville, chefs des whigs, le soin de former un nouveau ministère. Le ministère tory poursuivait avec succès, contre Napoléon, une guerre d'où dépendait une question de vie ou de mort; mais, dans l'esprit du peuple, l'idée qu'il était nécessaire de maintenir au pouvoir cette administration dans des circonstances aussi graves, ne contre-balançait point cette autre idée que le régent était whig. Il est certain que ce prince avait été whig avant la révolution française, alors qu'il menait avec M. Fox, dans Saint-James street, une vie inqualifiable que n'auraient pas approuvée lord Grey et lord Grenville, gens austères et incapables d'exercer une influence immorale. Mais tout ce que le régent avait pu avoir de libéralisme autrefois s'était évanoui en lui, comme il était arrivé pour beaucoup d'autres, devant le règne de la terreur. Il avait reconnu alors, pour employer le mot d'un autre souverain, que son métier était d'être

royaliste. Aussi s'aperçut-on bientôt qu'il voulait, avant toute chose, garder M. Perceval au pouvoir, et chercher querelle aux lords du parti whig. Comme on le sait, il conserva le ministère qu'il avait trouvé en place ; mais le fait seul qu'on a pu lui attribuer l'idée de changer ce ministère indique combien est moderne la théorie de l'omnipotence parlementaire.

C'est à travers ces péripéties que j'ai esquissées à grands traits et à travers d'autres encore dont il serait trop long et peut-être inutile de parler, que le changement politique effectué jadis dans les villes grecques, tant en apparence qu'en fait, s'est effectué chez nous en réalité sans toucher aux apparences. L'Angleterre a vu les appendices de la monarchie se convertir en institutions républicaines ; seulement l'existence d'une population nombreuse et hétérogène dans notre pays nous a obligés à conserver le masque du passé tout en faisant passer par dessous ce masque la réalité nouvelle.

Une histoire aussi longue et aussi curieuse devait laisser et a laissé des traces sur la plus grande partie de notre organisation politique ; ces traces sont visibles dans un grand nombre de cas importants, et faute de les bien remarquer on ne peut arriver à la solution exacte de certains problèmes.

N'est-ce pas un trait singulier du caractère anglais que la méfiance dont il entoure le pouvoir exécutif? Sous ce rapport nous ne sommes pas un vrai peuple moderne, comme les Américains. Les Américains re-

gardent leur exécutif comme un agent nommé par eux. S'il arrive à cet agent d'intervenir dans les affaires de la vie commune, c'est, d'après eux, en vertu du mandat dont il a été revêtu par le peuple souverain, et en autorisant un tel acte, vis-à-vis de lui-même, le peuple ne se croit ni lésé dans ses droits, ni peu soucieux de sa liberté. Les Français, les Suisses et tous les peuples qui vivent de la vie moderne ont absolument les mêmes idées. Les exigences matérielles de notre époque demandent que l'exécutif soit fort; sans cela les peuples souffrent sous le rapport du bien-être, de la santé, de la vigueur. Une nation qui se dit libre ne doit point redouter les empiétements du pouvoir exécutif, car la condition même de la liberté pour un peuple c'est qu'il se gouverne lui-même, et l'exécutif n'est pas autre chose que le corps politique dont le peuple se sert pour se gouverner. Mais l'histoire a donné un autre tour au sentiment anglais. Notre liberté est fille des résistances opposées pendant plusieurs siècles avec plus ou moins de légalité, plus ou moins d'audace, au pouvoir exécutif. Aussi nous avons hérité des sentiments qui animaient nos ancêtres pendant la lutte, et nous les avons conservés au milieu du triomphe. L'action de l'État nous paraît être non pas la nôtre mais celle d'un étranger ; elle nous semble un abus de la tyrannie et non pas le résultat suprême de nos volontés coalisées. Je me souviens qu'au moment du recensement de 1851, une vieille dame déclarait que c'en était fait des libertés

anglaises. « Si le gouvernement a un pouvoir si inquisitorial, si l'on peut vous demander les noms des personnes qui demeurent sous le même toit que vous ou quel est votre âge, à quoi n'en arrivera-t-on pas, et que ne fera-t-on ?

L'instinct naturel du peuple anglais est de résister à l'autorité. Quand on créa des *policemen*, cette création déplut au peuple ; je sais des gens, de vieilles gens il est vrai, qui, aujourd'hui encore, y voient une atteinte à l'indépendance, une imitation des gendarmes français. Si les premiers policemen avaient eu des casques, on ne sait pas ce qui serait arrivé ; on aurait crié à la tyrannie militaire, et l'insubordination native du peuple anglais l'aurait emporté sur l'amour de la paix et de l'ordre, qui est d'une nature tout à fait moderne. Cette vieille idée, que le gouvernement est un étranger, domine toujours dans les esprits, quoiqu'elle n'ait plus rien de vrai, et quoique dans les moments de calme et de bon sens, on sache parfaitement qu'elle est fausse. Ce n'est pas seulement notre histoire qui produit cet effet, on pourrait passer là-dessus, mais les résultats de notre histoire y aident aussi. Par exemple, le double caractère de notre gouvernement : quand on veut se prononcer contre l'exécutif, on s'en prend à la couronne dont l'autorité est si fortement liée dans le mécanisme constitutionnel ; il y a tant de gens qui malgré la loi, malgré l'évidence du fait, se refusent à regarder la Reine comme l'instrument passif des volontés populaires, qu'il est encore

admis de déclamer contre sa prérogative, de dire que c'est là une arme contre le peuple et qu'il faut s'en méfier. Par la nature même du gouvernement, l'exécutif ne peut, chez nous, obtenir le même degré d'affection et de confiance que chez les Suisses et les Américains.

L'histoire d'Angleterre et ses résultats ont encore produit cette tolérance que nous avons pour les autorités locales à un point qui étonne beaucoup les étrangers. Dans la lutte contre la couronne l'esprit local servait de renfort et d'appui. Ce sont les corporations locales, les comtés, les bourgs, qui ont nommé les membres des premiers parlements; et c'est parce que ces centres locaux étaient libres que les parlements l'ont aussi été. Si les représentants n'avaient pas été choisis par des corps ayant une existence réelle et indépendante, ils n'auraient eu aucun pouvoir. C'est là ce qui explique la variété des moyens qu'on employait autrefois pour élire des représentants. Le gouvernement laissait le droit de suffrage dans chaque ville au parti le plus fort, appliquant ainsi les lois de la nature en matière électorale. Plus tard, pendant la guerre civile, plusieurs corporations, comme celle de Londres, furent des bases d'opérations pour la résistance. Prenons Londres pour exemple; s'il est une chose que les Anglais éclairés voient avec défaveur, c'est la corporation de Londres. Elle a conservé avec soin tous les abus légués par le passé; elle a de grands revenus mal administrés, un système suranné

qui enferme dans un cercle étroit les efforts des autorités, elle permet à cent paroisses de perpétuer leur déplorable existence, elle entretient une foule de sociétés dispendieuses et inutiles. Si Londres n'a ni les embellissements ni les splendeurs de Paris la faute en est à sa corporation; et, pour bonne partie, cette corporation est responsable de ce qui donne un aspect misérable et sale à la ville de Londres. Mais la corporation de Londres a été pendant des siècles l'un des boulevards de la liberté anglaise. C'est parce qu'il se sentait fort de l'appui que lui offrait une capitale bien organisée que le long Parlement a eu une vigueur et une vitalité dont il n'aurait pas pu trouver la source ailleurs. Les principaux patriotes du parti parlementaire eurent un refuge dans la cité, et ce qui, dans notre histoire, ressemble le plus à une assemblée siégeant en permanence, c'est ce comité du Guildhall où avaient le droit de voter tous les membres à mesure qu'ils se présentaient. Jusqu'au temps de George III, la cité fut un centre utile pour l'opinion publique. En la conservant, nous avons, comme en d'autres circonstances, introduit dans l'édifice politique certains débris de l'échafaudage qui avait servi à le construire.

M. de Tocqueville avait coutume de soutenir que sous ce rapport non-seulement les Anglais étaient excusables de par leur histoire, mais qu'ils avaient raison en bonne politique. Il a fondé ce qu'on peut nommer le culte des corporations. Rien de plus na-

turel qu'en France où le peuple ne sait pas s'organiser lui-même, où le préfet doit donner son avis et prendre l'initiative en toute chose, un penseur solitaire ait été conduit par dégoût d'un système exagéré dont il connaissait le mal, à adopter un autre système non moins exagéré dont il ignorait les inconvénients. Mais dans un pays comme l'Angleterre, où l'esprit pratique est si répandu que pour un abus quelconque on peut facilement organiser un comité de vigilance et trouver un comité exécutif capable d'appliquer le remède convenable, nous n'avons pas besoin pour nous instruire en matière politique, comme M. de Tocqueville cherchait à le faire, d'étudier dans quelle mesure il faut répartir le pouvoir entre des corps indépendants et le pouvoir central. Toute l'éducation que les municipalités étaient capables de nous donner nous l'avons maintenant; nous avons fini nos études. Et maintenant, arrivés à l'âge mûr, nous pouvons mettre de côté ce qui nous servait pendant notre enfance.

Les mêmes causes servent d'explication aux anomalies innombrables de notre politique. J'avoue que je ne partage pas entièrement la répulsion que ces anomalies inspirent à quelques-uns de nos critiques les meilleurs. Il est naturel que des gens habitués par des études spéciales à considérer toutes choses au point de vue artistique, éprouvent un peu d'antipathie pour ces singularités. Mais il est naturel aussi que des personnes habituées à l'analyse des institutions politi-

ques accordent à ces anomalies un certain degré d'attachement et d'intérêt, car elles peuvent nous donner quelques enseignements. La philosophie politique est une science encore imparfaite; elle se fonde sur des observations que fournissent quelques systèmes politiques et quelques États, et ces observations ont des résultats précieux. Mais il n'en reste pas moins que les données dont elle dispose sont incomplètes. Les enseignements qu'on en retire sont fort bons quand ils se trouvent d'accord avec les hypothèses premières, mais ils peuvent être faux dans le cas contraire. Pour la philosophie politique une anomalie politique joue le rôle d'une maladie rare aux yeux de la science médicale; c'est un cas intéressant. Il y a matière à instruction dans ce cas, alors même que les conclusions ordinaires se trouvent en défaut. Il m'est donc impossible de repousser, comme tant d'autres, ces anomalies. Suivant moi ce serait s'exposer à perdre la trace de vérités importantes qu'on serait bien aise de découvrir.

Sous cette réserve, j'admets et je vais jusqu'à affirmer que notre constitution est pleine de bizarreries qui l'embarrassent, qui lui nuisent, et qui devraient disparaître. En plusieurs points, notre législation ressemble aux faubourgs des villes où les rues serpentent d'une manière si capricieuse qu'on est longtemps à savoir comment elles se relient. A la fin on s'aperçoit qu'elles se sont formées par l'établissement successif de maisons en suivant des haies tortueuses

qui existaient autrefois, et, si on les suit jusqu'aux champs, on arrive à se rendre compte de cette formation en la voyant se produire à son origine. Il en est de même pour certains traits de notre constitution qui se sont dessinés à des époques où la population était disséminée, avait peu de besoins et des habitudes simples; nous les acceptons, en apparence, quoique la civilisation soit venue avec ses dangers, ses complications et ses jouissances. Ces anomalies, dans un grand nombre de cas, marquent les endroits où ont eu lieu des luttes sur le terrain constitutionnel. La ligne destinée à servir de frontière entre les prétentions contraires a été tracée au hasard de la lutte, selon que les combattants, avant de mourir, sont parvenus à l'imposer par la force ; les générations suivantes se sont livrées ailleurs d'autres combats, et la ligne qui, à l'origine, devait marquer seulement les résultats de batailles indécises, est demeurée pour former une limite perpétuelle.

Je ne regarde pas comme une anomalie l'existence de notre double gouvernement, avec ses accidents sans nombre, quoique la plupart des bizarreries dont on se plaint souvent en dérivent. La coexistence d'un semblant de prérogative royale et d'un gouvernement réel dans Downing street est chose qui convient à notre pays et à notre siècle (1).

(1) Notre gouvernement réel est tellement caché que, si vous demandez à un cocher de vous transporter dans Downing street, il vous dira probablement qu'il n'a jamais entendu parler de cette

Notre histoire et les institutions qu'elle nous a léguées ont eu une grande influence sur notre caractère national; impossible d'exagérer l'effet de notre histoire et de nos institutions sur l'idée qu'on a communément de notre caractère. La moitié du monde s'imagine que l'Anglais est né incapable de logique, qu'il aime la complexité pour elle-même et qu'aucun peuple doué de logique n'aurait fait la constitution qui est la nôtre. Il est certain que personne ne l'a faite. C'est un résultat composite d'efforts divers, dont fort peu visaient à l'ensemble, et dont la plupart n'avaient qu'un rapport limité avec le but immédiat. L'œuvre politique de la France elle-même se trouve dans le même cas. Sous l'ancien régime chaque province avait des institutions traditionnelles fort compliquées, qui sont tombées dans l'oubli surtout parce qu'elles étaient si embrouillées qu'on ne peut les définir clairement et avec exactitude. Elles étaient si mauvaises qu'on a cessé d'en tenir compte dans l'esprit national. Sous le gouvernement actuel lui-même, dans les cas où il se trouve qu'un grand fait politique est le résultat d'arrangements variés, on remarque l'existence d'une certaine complexité. Qu'on essaye de décrire avec exactitude les rapports de l'Empire avec les chemins de fer, on verra que c'est entreprendre une tâche très-difficile, tant l'état actuel de

rue, et il ne connaîtra pas la route qu'il faut suivre pour vous y conduire.

ces rapports est complexe, tant il est inexplicable, si l'on ne se reporte aux conventions antérieures.

Une preuve tirée de la linguistique, cette pierre de touche la meilleure pour éprouver le caractère d'un peuple, démontre que les Anglais aiment encore plus la simplicité que les Français et supportent moins volontiers des anomalies sans raison d'être. S'il en était autrement, on verrait bien sûr éditer à Paris plus d'une jolie étude sur l'esprit conservateur vraiment barbare en matière de langage qui, dirait-on, engage les Anglais à conserver l'usage des genres dans leur grammaire. Comme ce sont les Français qui ont conservé la distinction des genres, tandis que nous l'avons abandonnée, on n'entend pas parler de cette anomalie; mais en est-il qui soit plus ridicule et plus difficile à expliquer ? on ne s'en rend compte qu'en fouillant dans le passé de la langue française. La grammaire anglaise est un témoignage éclatant de la simplicité qui est dans nos goûts. On reconnaît, je crois, que les Américains ont de la logique, ainsi que les Français et les Allemands; de sorte que les peuples d'où nous sortons et ceux que nous avons engendrés ont des qualités dont on nous prétend dépourvus. Il y a dans une semblable théorie une telle improbabilité qu'on devrait y renoncer.

Néanmoins, tout en refusant d'admettre que la constitution anglaise est le produit d'un caractère national qui n'a point de logique, et tout en affirmant

qu'au fond le caractère anglais, sous le rapport de l'intelligence et de la morale, a de la solidité, j'accorde que notre constitution, qui pour la plupart d'entre nous est une sorte d'énigme, d'énigme bienfaisante, il est vrai, ne peut pas être regardée comme un modèle de symétrie. Mais si elle est bonne à nos yeux, quoique on l'accuse d'être illogique, il est permis de supposer qu'au fond elle est raisonnable.

C'est parce que les excellents effets de cette constitution ont une origine inexplicable qu'on est porté à douter de l'utilité des choses qu'on peut expliquer. Et pour ce qui a trait spécialement à la constitution, on en arrive à penser, avec raison, qu'il est dangereux de trancher les questions rapidement et d'un seul coup. Il faut prendre la peine d'étudier le plan d'un vieil édifice avant de proposer un plan destiné à le remanier; les épures vont très-bien quand il s'agit d'un emplacement vide, mais il n'en est pas de même des constructions dont on charge un édifice gothique. Avant d'opérer un changement dans notre constitution il faut étudier et dessiner la partie qu'on se propose de modifier, et cela n'est pas toujours facile à exécuter avec précision. Il est si vrai en définitive que les Anglais ont une véritable logique dans l'esprit, qu'ils en sont venus à regarder leur constitution non-seulement comme un ensemble de précédents, mais comme un modèle; aussi ont-ils plus de confiance dans les mesures qui ont avec les parties existantes quelque analogie que dans celles qui leur font con-

traste. Mais ces mesures qui ont un caractère d'analogie avec l'ordre constitutionnel établi plutôt ces demi-mesures, encore faut-il qu'on puisse les comprendre. Les innovations, par cela même qu'elles sont des innovations, ne plaisent guère au caractère anglais, et si l'on en doute, on n'a qu'à proposer un plan de réforme électorale qui soit un peu original, on verra combien il faudra peu de temps à l'auteur de ce plan pour qu'il en soit réduit à avoir un nombre de partisans tout à fait insignifiant.

Enfin, notre histoire et ses résultats complexes ont fait de la grande question politique du jour, la question du suffrage électoral, un problème extrêmement difficile ; tellement difficile qu'on n'en peut attendre aucune solution parfaite et qu'il faut se résigner à choisir entre des embarras.

Il y a deux sortes de pays dans lesquels la question du suffrage électoral est facile à résoudre. Dans un grand pays où il n'y a que des cultivateurs, où la société est homogène, où l'aisance est généralement répandue ainsi que l'éducation, on ne peut manquer d'avoir des colléges électoraux convenables. Tracez sur la carte de ce pays des parallélogrammes d'égale superficie, et nommez les circonscriptions électorales, ou bien encore distribuez l'ensemble des habitants en certaines agglomérations, égales quant au nombre, pour en faire des colléges électoraux, l'effet sera le même. Une nation grossière, où l'éducation élémentaire est répandue, où l'aisance est assurée à tous, parviendra à

fournir un Parlement passable avec un système électoral quelconque, bien qu'elle soit incapable de nommer un Parlement distingué. On peut encore se faire l'idée d'un pays où la partie la moins éclairée et la moins riche de la nation consentira à accorder les priviléges électoraux aux gens plus instruits. Ce serait là un témoignage de respect fondé sur la raison et qu'on pourrait justifier. Dans ce pays il serait possible d'accorder à tous les habitants le droit de voter en donnant aux gens riches et instruits plusieurs votes. Le peuple consentant à reconnaître certaines classes et certaines capacités, on aurait les moyens d'offrir à ces classes et à ces capacités une large part dans les affaires politiques. Mais de ces deux pays différents, l'Angleterre n'est ni l'un ni l'autre. Comme je l'ai démontré, peut être à satiété, dans une étude précédente, nous sommes un peuple respectueux, mais respectueux par imagination et non point par raison. L'hommage des classes ignorantes s'adresse, chez nous, non pas à des individualités, mais à des généralités, non pas à des choses précises mais à des choses vagues ; ces classes sont éblouies par le magnifique spectacle de la société anglaise, elles se prosternent volontiers, mais elles ne se rendent pas compte de leurs idoles, elles ne raisonnent pas leur culte. Un village anglais est en ce moment fort heureux, très-satisfait, il accepte le gouvernement, il l'aime. Mais n'espérez pas le contenter en lui posant des questions, en lui disant : « Voulez-vous confier les

affaires politiques aux personnes qui ont un loyer de vingt-cinq ou trente livres sterl.? ou bien encore, consentez-vous à voter à condition que les personnes qui demeurent dans de grandes maisons ou qui savent bien lire et bien calculer aient plus de votes que vous n'en aurez ?» Si l'on veut bien comprendre ce qu'est l'Angleterre, supposons qu'on assemble des paysans du Dorsetshire auprès de la mare du village pour leur adresser solennellement ces questions ; le maximum d'intelligence auquel s'élèvera ce conclave aura pour expression des mots de ce genre : « Ah ! monsieur, vous autres gens bien élevés vous êtes très-entendus ; et la Reine, que Dieu bénisse, nous protégera. »

Dès qu'on s'est bien pénétré de cette idée que l'Angleterre est une république déguisée, il faut avoir soin de traiter avec un certain tact les classes pour lesquelles ce déguisement est nécessaire. Il est de fait que les plus avancés d'entre nous savent traiter ces classes avec ménagement. Nos plus hardis démagogues se tiennent à l'écart des villages, des petites villes, des fermes isolées où les idées sont peu républicaines. Ils ne descendent même pas dans les ruelles pour y traquer les ignorants. S'ils y allaient ils n'y rencontreraient probablement pas de gens aspirant aux droits électoraux, ou sachant même ce que cela signifie. Parfois ces classes ont des besoins, de grands besoins. Mais elles interrompraient les meilleurs discours de M. Bright en criant, comme la populace de

Paris : « Du pain, du pain, et pas de longs discours ! » Bonaparte, on le sait, avait espéré conquérir l'amitié des Égyptiens en leur promettant une constitution ; ainsi que l'a dit avec raison M. Kinglake, c'était agir comme le chasseur qui espérerait arriver à remplir sa gibecière en promettant à des perdrix une chambre des communes. On obtiendrait le même résultat en essayant de faire une constitution bien claire pour nos classes ignorantes. Aujourd'hui elles ont pour le pouvoir une déférence involontaire, inconsciente, et c'est fort heureux ; mais elles ne lui accorderaient pas de déférence en vertu d'un raisonnement.

Il suit de là que l'Angleterre en somme ne ressemble ni à un pays où le nombre gouverne, ni à un pays où l'intelligence est au pouvoir par cela seul qu'elle est l'intelligence. Les masses sont infiniment trop ignorantes pour gouverner par elles-mêmes, et, quant à l'intelligence, elles sont incapables de l'apprécier. Elles comprennent le rang, elles comprennent la richesse; mais à part cette expression « c'est un malin » elles n'ont pour apprécier l'intelligence que peu de qualités et peu de formules.

Le système actuel, comme je l'ai démontré, ne manque pas de singularité. Ce sont les classes moyennes qui gouvernent à l'ombre des classes élevées. L'immense majorité des colléges électoraux, dans les bourgs au moins, appartient à la petite bourgeoisie, et la majorité des colléges électoraux, dans les comtés, n'appartient pas à la bourgeoisie la plus élevée. Ces

électeurs ne sont pas de ceux qui attireraient les hommages si on les voyait. Ils ne sont que les dépositaires des hommages qu'on rend à d'autres. La masse des populations en Angleterre n'a de la déférence que pour l'aristocratie, mais les électeurs nominaux sont comme des intermédiaires qu'on ne choisit pas pour leur propre mérite et qui ne choisissent pas de représentants dans leur propre classe.

Ce n'est pas une observation agréable à faire que de voir combien notre système est artificiel, et d'être persuadé qu'aucun système naturel ne nous conviendrait. Notre système électoral produit la chambre des communes, et cette chambre est souveraine. La qualité de cette chambre fait celle du cabinet, celle de l'administration, celle de notre politique. Ainsi nous avons accordé avec les droits électoraux le pouvoir suprême à des personnes qui ne sont choisies d'après aucun système préconçu, et qui seraient inacceptables pour l'accomplissement de leur tâche si elles s'avisaient de choisir la chambre des communes dans leurs propres rangs. Et cependant un système plus simple nous serait fatal. Certaines personnes sont mécontentes de ce qu'elles nomment la faiblesse du parlement, lequel leur semble faible non pas sous le rapport de l'esprit ni de l'opinion, mais au point de vue de l'action ; ces personnes espèrent qu'on augmenterait l'énergie du parlement au moyen d'une réforme complète dans le sens démocratique. Elles nous font des métaphores où il est question de Titan

qui reprend des forces en touchant la terre ; je crains fort que même pour ces personnes-là cet exemple mythologique joue le rôle d'un argument. C'est supposer qu'au bas de l'échelle sociale il y a de l'énergie parce qu'il s'y trouve des passions. Mais il faut des idées en même temps que de la force, et nos classes ignorantes et pauvres n'ont pas d'idées. Examinons la matière attentivement :

Supposons qu'on étende le droit de suffrage partout en Angleterre dans les colléges électoraux actuels. Il en résultera que les comtés seront tout autant, sinon plus qu'aujourd'hui, à la disposition des propriétaires fonciers. Au moyen de leurs employés qui n'ont jamais eu une opinion politique raisonnable et qui ne prétendent ni à l'intelligence ni à l'indépendance, ces propriétaires seront maîtres des colléges électoraux. Plus on abaissera le cens électoral, dans les comtés agricoles, au point de le mettre à 20 livres sterl. ou même à 15 livres sterl., plus on affermira la domination de ceux qui y ont aujourd'hui de l'influence, plus on affermira le joug des *Quarter sessions*.

Quant aux petits bourgs, plus on y étendra le droit de suffrage, plus on assurera la prépondérance du capital. Dans le plus grand nombre des petites villes il n'y a pas d'ouvriers s'occupant beaucoup de politique ou se respectant assez pour ne pas vendre leurs suffrages ; il n'y a point parmi eux vingt individus sur dix mille qui soient à même de comprendre

pourquoi on pourrait les blâmer de se livrer à ce trafic. Ils savent que c'est l'opinion des « gens bien élevés », mais ils pensent que c'est un préjugé des hautes classes, une de ces inepties que les riches inventent quand ils parlent des pauvres. Des personnes bien informées m'affirment que ce sentiment populaire, loin de diminuer, ne fait que croître tous les jours. Outre que l'influence du capital augmente d'année en année dans les colléges électoraux, les questions qu'on y agite y sont de moins en moins à la portée des pauvres gens. Si le ritualisme était une question politique, ce serait différent. Je ne doute pas qu'un candidat qui pourrait se déclarer antiritualiste contre un adversaire ritualiste, ne fût nommé par acclamation. Il serait le vrai représentant des électeurs sur la seule question peut-être dont ils aient souci. En plusieurs endroits, un électeur aventurerait sa vie s'il consentait à se laisser corrompre pour « voter en faveur du Pape ». Mais qu'une personne essaye d'expliquer la réforme administrative, ou la réforme de la loi, ou même la réforme parlementaire devant un auditoire que le hasard aurait assemblé dans un petit bourg, elle ne parviendra qu'à ennuyer son monde. Il n'est pas un seul ouvrier dans ces bourgs qui songe de lui-même à ces questions ou qui soit capable de les comprendre si on les lui expose rapidement ou de vive voix. Les personnalités intéressent davantage la multitude. Un candidat novice demandait il n'y a pas longtemps à un vétéran quel sujet il devrait

traiter. « Parlez de Gladstone ou de Garibaldi », lui fut-il répondu. Parlez-en le plus longtemps possible et revenez-y le plus vite possible. » Il y a si peu de sujets qui offrent aujourd'hui de l'intérêt aux électeurs pauvres, et, en revanche, on leur prodigue tant d'argent, qu'au lieu de leur faire un crime de se laisser corrompre il faudrait les regarder comme des anachorètes, en matière politique, s'ils demeuraient incorruptibles. Plus on abaissera le cens électoral dans les petites villes, plus on augmentera la prépondérance du capital.

Pour les grandes villes, c'est une autre affaire; là du moins on trouve un peu plus de variété. Ces villes renferment un grand nombre d'artisans qui ont réellement de l'intelligence, qui sont capables de se former une opinion politique et qui sont beaucoup trop à leur aise pour céder à la corruption. Dans quelle proportion exacte y compte-t-on ces artisans, je l'ignore. On sait à quoi s'en tenir à peu près sur le nombre d'individus qui composent la classe des artisans, mais dans ce nombre il y en a qui diffèrent beaucoup des autres; il y en a beaucoup qui ne se mêlent jamais de politique et qui, tout à fait incapables de s'en mêler, ne songent qu'aux plaisirs qu'ils peuvent se procurer. A quel chiffre s'élève le nombre des artisans éclairés et celui des artisans inférieurs qui ne valent pas mieux que le reste de la multitude, c'est là ce qui échappe à nos moyens d'investigation. Point de statistique mentale ou morale pour aider à

cette recherche ; je ne me reconnais pas comme compétent pour donner une opinion là-dessus, et les évaluations qu'on m'a fournies s'écartent énormément les unes des autres. Bornons-nous donc à dire que les deux classes d'artisans étant fort nombreuses, on doit en politique s'en préoccuper beaucoup.

Mais le vote d'un ouvrier ignorant est à la disposition des meneurs. Il ne m'est pas possible d'expliquer dans le détail comment on s'arrange pour en tirer parti dans les grands colléges électoraux, mais il est de notoriété publique que l'argent achète ces votes et que certaines personnes en répondent par de véritables marchés. Les agents électoraux dressent une carte pour l'ensemble d'une circonscription, et chaque entrepreneur qui se charge d'un district ou d'une certaine quantité de votes, a sous lui des sous-entrepreneurs pour les diverses parties du district. Voilà ce qui attend tous les ouvriers, à l'exception des plus austères et des plus intelligents, comme cela se pratique déjà à l'égard de tous les électeurs qui appartiennent aux derniers rangs de la classe moyenne quand ils n'ont ni intelligence ni austérité. Ainsi dans les grandes villes le capital domine comme dans les petits bourgs.

De cet examen nous pouvons donc conclure que le suffrage ultra-démocratique, loin de nous offrir une chambre des communes plus homogène et plus énergique, aboutirait en somme à un résultat opposé. Il y aurait à la chambre, d'abord un nouvel élément, qui

représenterait les ouvriers intelligents, mais cet élément serait tout à fait en minorité, et compterait pour peu de chose dans la foule; ensuite des membres riches représenteraient les gros bourgs dont ils auraient acheté les voix; d'autres membres riches représenteraient par les mêmes procédés les petits bourgs, enfin les représentants des comtés seraient à peu près ceux d'aujourd'hui si ce n'est que peut-être ils seraient encore plus imbus des préjugés de leur classe. Or le capital est le plus timide de tous les éléments sociaux, et les représentants les plus disposés à acheter leur entrée à la chambre sont les gens qui ont le plus d'ignorance en matière politique. Enrichis depuis peu, après avoir acquis leur fortune par leur travail et leur habileté dans les affaires, ou bien encore hommes nouveaux qui veulent passer pour riches et qui sont fortement engagés dans le commerce ou dans les compagnies industrielles, ces gens-là n'ont jamais porté une grande attention à la politique, n'ayant ni le loisir ni peut-être les tendances nécessaires pour se mettre à étudier la politique à l'âge où ils sont arrivés; ils flottent au gré des opinions à la mode, se laissent guider par les journaux, adoptant ce qu'ils disaient la semaine précédente et prêts à adopter ce qu'ils diront dans une autre semaine. De semblables représentants ont un double motif d'être timides; en leur qualité d'hommes riches ils doivent craindre pour leurs capitaux, en leur qualité d'ignorants ils doivent craindre de se laisser entraîner dans certaines

questions dont ils ne peuvent embrasser l'étendue Donc pour leur part, ils ne donneront aucune vigueu nouvelle à la chambre ; et comme le propriétaire nobl n'y apportera pas non plus d'énergie, la chambr sera devenue plus hétérogène et probablement plu indécise et plus timide encore qu'elle ne l'est aujour d'hui.

On me dira que cette manière de raisonner pré suppose qu'on maintiendra l'organisation actuelle de colléges électoraux sans changement tout en abais sant le cens électoral, et que toute la démonstratio dépend de cela. Je le nie et j'affirme qu'on aura bea remanier les circonscriptions, le résultat sera toujour le même. Il n'y aura pas assez de citoyens purs et aus tères, si l'on abaisse le cens électoral, pour élire un fraction nouvelle de la chambre qui soit d'une qualité supérieure, peu importe l'organisation des colléges : l'aristocratie foncière et nobiliaire a ses siéges marqués d'avance à la chambre, et l'argent a partou son influence. Ce n'est pas notre constitution qu cause le mal, c'est le caractère de notre peuple.

Autant que j'en peux juger, la théorie qui voudrai donner à l'administration plus de force en rendant le gouvernement plus démocratique, cette théorie repose moins sur un raisonnement précis qu'elle n'est affaire de croyance. Des esprits ardents prétendent que d'une manière ou d'une autre l'Angleterre doit se donner le meilleur gouvernement possible, et voyant que le parlement n'adopte pas leurs idées avec réso-

lution, ils s'en prennent à lui et cherchent les moyens les plus faciles de modifier la composition du Parlement. Mais que sert de modifier le droit de suffrage? C'est nous-mêmes, c'est notre caractère qu'il faut modifier. Le degré d'habileté d'un gouvernement libre correspond à celui de la nation; le gouvernement provient de la nation, il doit être comme elle-même. Si notre politique est faible, la source de cette faiblesse est en nous-mêmes, elle est dans notre ignorance. Mettez en pièces les cerveaux de vingt personnes que vous connaissez et voyez combien peu vous y rencontrerez de science précise, d'opinions définies, d'idées fixes sur la politique. Voyez aussi comme le jugement de chacun vacille et change selon les faits du jour, selon les articles des journaux; remarquez la variété des opinions. Il n'y a peut-être pas deux têtes qui aient les mêmes idées, à moins que ce ne soit une idée venue du dehors, qu'on s'est appropriée, et il est possible encore que ce soit tout simplement un préjugé stupide. Ni un homme, ni une nation ne peuvent avoir de la vigueur s'ils n'ont une doctrine définie et fixe.

Ceux qui proclament les droits des ouvriers devraient profiter de l'enseignement que la France nous offre. L'expérience qu'elle a faite prouve d'une façon concluante que le suffrage universel n'est pas nécessairement favorable aux ouvriers. Les ouvriers intelligents de Paris, de Lyon et d'ailleurs sont les adversaires les plus ardents du gouvernement impérial. Ce socia-

le reste du pays. Quoique puissants et redoutables par le nombre, ils seraient vaincus s'ils s'attaquaient à la propriété ou troublaient l'ordre public; si leur cause était injuste nous pourrions leur résister; mais comment employer la force physique ou morale devant une réclamation légitime? La classe ouvrière est digne d'obtenir le droit de suffrage, il est à désirer qu'on le lui accorde.

L'expédient le plus simple qu'on ait encore proposé dans ce but, ce serait de revenir à l'ancien système anglais des suffrages différents selon les bourgs, qui existait avant l'acte de 1832. Ce système peut-il ou ne peut-il pas être rétabli, je l'ignore, mais je crois hors de doute qu'on a eu tort de l'abolir. Il fournissait à notre constitution un élément de variété, là précisément où il était utile qu'il y en eût. Sir James Mackintosh, lord Russell et d'autres whigs en ont fait l'éloge dans leurs écrits. Dans la précipitation presque révolutionnaire du moment et avec ce désir qu'on avait de ne pas surcharger de détails la loi nouvelle, on a malheureusement mis de côté le legs précieux que le passé nous avait transmis. Mais s'il est possible d'en ressusciter le bienfait ce sera le moyen le plus rapide et le plus facile de trancher la difficulté actuelle.

Je n'ai pas à exposer ici tel ou tel plan qu'on a suggéré pour obtenir que les ouvriers soient représentés; la question de la réforme électorale ne nous occupe qu'au point de la difficulté qu'elle offre, non pas sous le rapport de la solution qu'elle peut avoir.

Elle nous fournit un excellent exemple des effets que l'histoire et le caractère de notre peuple ont eus sur notre constitution ; elle montre combien il est malaisé de conserver et de perfectionner un système parlementaire chez un peuple mélangé et dont les classes inférieures sont ignorantes et pauvres ; elle nous prouve incontestablemant ce fait que notre constitution n'est pas pas fondée sur l'égalité, ni sur des principes qui favorisent ouvertement l'intelligence et la propriété, mais sur certains sentiments anciens de déférence et sur un curieux moyen de représenter à peu près le bon sens et l'intelligence ; ces deux fondements ne doivent pas être ébranlés brusquement, car une fois entamés ils ne sauraient être reconstruits, et ce sont pourtant les seuls appuis d'une politique telle que la nôtre chez un peuple tel que le peuple anglais.

Ces observations peuvent servir de couronnement à mes études sur la constitution anglaise. Mes études auront atteint leur but si elles aident à dissiper quelques préjugés surannés dont la tradition avait obscurci un sujet important ; si elles engagent d'autres personnes à le traiter à leur point de vue d'après le témoignage de leurs yeux et non par ouï-dire ; si même les erreurs que j'ai pu commettre excitent quelque grand penseur à résumer l'expérience de l'Angleterre pour l'utilité du genre humain.

FIN.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION..... I

I. LE CABINET..... 1

II. LE GOUVERNEMENT DE CABINET, ses conditions préalables, sa forme spéciale en Angleterre..... 44

III. LA ROYAUTÉ..... 68

IV. LA ROYAUTÉ (suite)..... 98

V. LA CHAMBRE DES LORDS..... 140

VI. LA CHAMBRE DES COMMUNES..... 195

VII. LES CHANGEMENTS DE MINISTÈRE..... 256

VIII. FREINS ET CONTRE-POIDS DE LA CONSTITUTION ANGLAISE. 312

IX. HISTOIRE DE LA CONSTITUTION ANGLAISE. Conclusion. 350

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES.

Paris. — Imprimerie de E. MARTINET, rue Mignon, 2.

NOVEMBRE 1868.

LIBRAIRIE GERMER BAILLIÈRE

17, RUE DE L'ÉCOLE-DE-MÉDECINE, 17

PARIS

EXTRAIT DU CATALOGUE

BIBLIOTHÈQUE DE PHILOSOPHIE CONTEMPORAINE

Volumes in-18 à 2 fr. 50 c.

Ouvrages publiés.

H. Taine.

LE POSITIVISME ANGLAIS, étude sur Stuart Mill. 1 vol.

L'IDÉALISME ANGLAIS, étude sur Carlyle. 1 vol.

PHILOSOPHIE DE L'ART. 1 vol.

PHILOSOPHIE DE L'ART EN ITALIE. 1 vol.

DE L'IDÉAL DANS L'ART. 1 vol.

PHILOSOPHIE DE L'ART DANS LES PAYS-BAS. 1 vol.

Paul Janet.

LE MATÉRIALISME CONTEMPORAIN. Examen du système du docteur Büchner. 1 vol.

LA CRISE PHILOSOPHIQUE. MM. Taine, Renan, Vacherot, Littré. 1 vol.

LE CERVEAU ET LA PENSÉE. 1 vol.

Odysse-Barot.

PHILOSOPHIE DE L'HISTOIRE. 1 vol.

Alaux.

LA PHILOSOPHIE DE M. COUSIN. 1 vol.

Ad. Franck.

PHILOSOPHIE DU DROIT PÉNAL. 1 vol.

PHILOSOPHIE DU DROIT ECCLÉSIASTIQUE. 1 vol.

LA PHILOSOPHIE MYSTIQUE EN FRANCE AU XVIIIe SIÈCLE (St-Martin et don Pasqualis). 1 vol.

Émile Saisset.

L'AME ET LA VIE, suivi d'une étude sur l'Esthétique franç. 1 vol.

CRITIQUE ET HISTOIRE DE LA PHILOSOP. (frag. et discours). 1 vol.

Charles Lévêque.

LE SPIRITUALISME DANS L'ART. 1 vol.

LA SCIENCE DE L'INVISIBLE. Étude de psychologie et de théodicée. 1 vol.

Auguste Laugel.

LES PROBLÈMES DE LA NATURE. 1 vol.

LES PROBLÈMES DE LA VIE. 1 vol.

LES PROBLÈMES DE L'AME. 1 vol.

LA VOIX, L'OREILLE ET LA MUSIQUE. 1 vol.

Challemel-Lacour.

LA PHILOSOPHIE INDIVIDUALISTE, étude sur Guillaume de Humboldt. 1 vol.

Charles de Rémusat.

PHILOSOPHIE RELIGIEUSE. 1 vol.

Albert Lemoine.

LE VITALISME ET L'ANIMISME DE STAHL. 1 vol.

DE LA PHYSIONOMIE ET DE LA PAROLE. 1 vol.

Milsand.

L'ESTHÉTIQUE ANGLAISE, étude sur John Ruskin. 1 vol.

A. Véra.

ESSAIS DE PHILOSOPHIE HÉGÉLIENNE. 1 vol.

Beaussire.

ANTÉCÉDENTS DE L'HÉGÉLIANISME DANS LA PHILOSOPHIE FRANÇAISE. 1 vol.

Bost.

LE PROTESTANTISME LIBÉRAL. 1 vol.

Francisque Bouillier.

DU PLAISIR ET DE LA DOULEUR. 1 vol.

Ed. Auber.

PHILOSOPHIE DE LA MÉDECINE. 1 vol.

Leblais.

MATÉRIALISME ET SPIRITUALISME, précédé d'une préface par M. E. Littré. 1 vol.

Garnier.

DE LA MORALE DANS L'ANTIQUITÉ, précédé d'une introduction par M. Prévost-Paradol. 1 vol.

Schœbel.

PHILOSOPHIE DE LA RAISON PURE. 1 vol.

Beauquier.

PHILOSOPH. DE LA MUSIQUE. 1 vol.

Tissandier.

DES SCIENCES OCCULTES ET DU SPIRITISME. 1 vol.

J. Moleschott.

LA CIRCULATION DE LA VIE. Lettres sur la physiologie en réponse aux Lettres sur la chimie de Liebig. trad. de l'allem. 2 vol.

H. Buchner.

SCIENCE ET NATURE, trad. de l'allem. par Aug. Delondre. 2 vol.

Ath. Coquerel fils.

ORIGINES ET TRANSFORMATIONS DU CHRISTIANISME. 1 vol.

LA CONSCIENCE ET LA FOI. 1 vol.

HISTOIRE DU CREDO. 1 vol.

Jules Levallois.

DÉISME ET CHRISTIANISME. 1 vol.

Camille Selden.

LA MUSIQUE EN ALLEMAGNE. Étude sur Mendelssohn. 1 vol.

Fontanès.

LE CHRISTIANISME MODERNE. Étude sur Lessing. 1 vol.

Saigey.

LA PHYSIQUE MODERNE. Étude sur l'unité des phénomènes naturels. 1 vol.

Mariano.

LA PHILOSOPHIE CONTEMPORAINE EN ITALIE. 1 vol.

Faivre.

DE LA VARIABILITÉ DES ESPÈCES.

Letourneau.

PHYSIOLOGIE DES PASSIONS. 1 vol.

Stuart Mill.

AUGUSTE COMTE ET LA PHILOSOPHIE POSITIVE, trad. de l'angl. 1 vol.

Ernest Bersot.

LIBRE PHILOSOPHIE. 1 vol.

A. Réville.

HISTOIRE DU DOGME DE LA DIVINITÉ DE JÉSUS-CHRIST. 1 vol.

W. de Fonvielle.

L'ASTRONOMIE MODERNE. 1 vol.

C. Coignet.

LA MORALE INDÉPENDANTE, 1 vol.

Chacun de ces ouvrages a été tiré au nombre de trente exemplaires sur papier vélin. Prix de chaque exemplaire. 10 fr.

FORMAT IN-8.

Volumes à 5 fr. et 7 fr. 50 c.

JULES BARNI. **La morale dans la démocratie.** 1 vol. 5 fr.

AGASSIZ. **De l'espèce et des classifications**, traduit de l'anglais par M. Vogeli. 1 vol. in-8. 5 fr.

BIBLIOTHÈQUE D'HISTOIRE CONTEMPORAINE

Volumes in-18, à 3 fr. 50 c.

CARLYLE. **Histoire de la Révolution française**, traduite de l'anglais par M. Élias Regnault. — Tome Ier : LA BASTILLE. — Tome II : LA CONSTITUTION. — Tome III et dernier : LA GUILLOTINE.

VICTOR MEUNIER. **Science et Démocratie**. 2 vol.

JULES BARNI. **Histoire des idées morales et politiques en France au XVIIIe siècle**. 2 vol.

AUGUSTE LAUGEL. **Les États-Unis pendant la guerre** (1861-1865). Souvenirs personnels. 1 vol.

DE ROCHAU. **Histoire de la Restauration**, traduite de l'allemand par M. Rosenwald. 1 vol.

EUG. VÉRON. **Histoire de la Prusse** depuis la mort de Frédéric II jusqu'à la bataille de Sadowa. 1 vol.

HILLEBRAND. **La Prusse contemporaine et ses institutions**. 1 vol.

EUG. DESPOIS. **Le Vandalisme révolutionnaire**. Fondations littéraires, scientifiques et artistiques de la Convention. 1 vol.

THACKERAY. **Les quatre Georges**, traduit de l'anglais par M. Lefoyer, précédé d'une préface par M. Prévost-Paradol. 1 vol.

BAGEHOT. **La constitution anglaise**, traduit de l'anglais. 1 vol.

FORMAT IN-8.

SIR G. CORNEWALL LEWIS. **Histoire gouvernementale de l'Angleterre de 1770 jusqu'à 1830**, traduite de l'anglais et précédée de la Vie de l'auteur, par M. MERVOYER. 1 vol. 7 fr.

DE SYBEL. **Histoire de la Révolution française**. 3 vol. in-8, traduit de l'allemand (*sous presse*).

TAXILE DELORD. **Histoire du second empire**, 1848-1869. Tome I. 1 fort vol. in-8 de 700 pages. 7 fr.

ÉDITIONS ÉTRANGÈRES.

AUGUSTE LAUGEL. **The United States during the war**. 1 beau vol. in-8 relié. 7 shill. 6 d.

H. TAINE. **Italy** (Naples et Rome). 1 beau vol. in-8 relié. 7 sh. 6 d.

H. TAINE. **The physiology of art**. 1 vol. in-18, rel. 3 shil.

H. TAINE. **Philosophie der Kunst**, 1 vol. in-8. 1 thal.

PAUL JANET. **The materialism of present day**, translated by prof. Gustave MASSON, 1 vol. in-18, rel. 3 shil.

PAUL JANET. **Der Materialismus unserer Zeit**, übersetzt von prof. Reichlin-Meldegg mit einem Vorwort von prof. von Fichte, 1 vol. in-18. 1 thal.

REVUE DES COURS

Reproduisant, soit par la sténographie, soit au moyen d'analyses revisées par les professeurs, les principales leçons et conférences littéraires ou scientifiques faites à Paris, en province et à l'étranger.

Direction : MM. Eug. YUNG et Ém. ALGLAVE.

LA REVUE DES COURS SE PUBLIE EN DEUX PARTIES SÉPARÉES.

REVUE DES COURS LITTÉRAIRES

DE LA FRANCE ET DE L'ÉTRANGER

Collége de France, Sorbonne, Faculté de droit, École des Chartes, École des beaux-arts, cours de la Bibliothèque impériale, Facultés des départements, Universités allemandes, anglaises, suisses, italiennes, Sociétés savantes, etc.

Soirées littéraires de Paris et de la province. — Conférences libres.

REVUE DES COURS SCIENTIFIQUES

DE LA FRANCE ET DE L'ÉTRANGER

Collége de France, Sorbonne, Faculté de médecine, Muséum d'histoire naturelle, École de pharmacie, Facultés des départements, Académie des sciences, Universités étrangères.

Soirées scientifiques de la Sorbonne. — Conférences libres.

Les deux revues paraissent le samedi de chaque semaine par livraisons de 32 à 40 colonnes in-4°.

Prix de chaque revue isolément.

	Six mois.	Un an.
Paris	8 fr.	15 fr.
Départements	10	18
Étranger	12	20

Prix des deux revues réunies.

Paris	15 fr.	26 fr.
Départements	18	30
Étranger	20	35

L'abonnement part du 1er décembre et du 1er juin de chaque année.

La publication de ces deux revues a commencé le 1er décembre 1863.

Chaque année forme deux forts volumes in-4° de 800 à 900 pages.

Les cinq premières années (1864, 1865, 1866, 1867 et 1868) sont en vente, on peut se les procurer brochées ou reliées.

Paris. — Imprimerie de E. Martinet, rue Mignon, 2.